البرلمان في الدول العربيّة
رصد وتحليل

البرلمان في الدول العربيّة

رصد وتحليل

(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنزاهة

بيروت - لبنان 2007

بدارو - بيروت، لبنان
بناية خاتون - الطابق الأول
ص.ب.: 2413/ 116
تلفون/ فاكس: 42/ 41/ 385040 1 961
العنوان الإلكتروني: www.arabruleoflaw.org
البريد الإلكتروني: acrli@arabruleoflaw.org

ISBN 978-9953-0-1014-4

المحتويات

القسم الثالث

التقرير المقارن والمؤتمر الإقليمي

القسم الرابع

خطة عمل نحو تطوير البرلمان في الدول العربية

مقدمة

نفذ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، وبالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية IFES، مشروعًا يهدف إلى قيام الحكم الرشيد في الدول العربية، والإسهام في تحقيق الأمور الآتية:

1 - دعم تطوير الأبحاث المتخصصة التي أعدّها ويعدها خبراء عرب ودوليون بالاستناد إلى منهجيات علمية يمكن بواسطتها قياس مستوى التطور في مجال الإصلاح.

2 - تعزيز الإدراك لدى الهيئات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني بأهمية بناء دولة القانون والنزاهة في الدول العربية، والإسهام في تحويل هذا الإدراك إلى ثقافة عامة.

3 - تعزيزالمناقشات على الصعيدين العربي والدولي حول عملية الإصلاح في المنطقة العربية وتقوية شبكات الإصلاح الإقليمية.

لقد تناول المشروع محاور ثلاثة هي البرلمان والقضاء والإعلام، لكونها تشكل إحدى الركائز الأساسية للديمقراطية والحكم الرشيد، فجرى تشخيص واقع البرلمان والقضاء والإعلام في دول أربع هي لبنان والأردن ومصر والمغرب، وتم اختيار هذه الدول لاعتبارات تتعلق بطبيعة تركيبتها المجتمعية وأنظمتها السياسية وموقعها الجغرافي، وذلك بهدف التوصل إلى رسم استراتيجية إصلاح، تأخذ بالاعتبار المعوقات، وتجد طريقها إلى التنفيذ عبر خطة عمل تترجم ببرامج.

اعتمد المشروع في تنفيذه منهجية علمية، إنطلقت من تحديد المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات، الواجب توافرها في كل محور، لقياس مدى إسهامه في تحقيق الحكم الرشيد. ولقد اعتمدت المنهجية والمبادئ والمؤشرات بالاستناد إلى

المعايير الدولية وبعد مداولات مع خبراء وأخصائيين عرب وأجانب مشهود لهم، ومناقشات جرت في إطار ورش عمل ضمت برلمانيين وقضاة ورجال قانون وأكاديميين وإعلاميين ومسؤولين في هيئات المجتمع المدني. ومن ثم جرى اختيار الخبراء الأساسيين الذين تولّوا كتابة التقارير الوطنية والتقرير المقارن، كما جرى اختيار الخبراء الذين تولّوا كتابة الأوراق الخلفية، وفق معايير علمية أخذت في الاعتبار المستوى الأكاديمي والاختصاص والخبرة والانتاج الفكري للخبير. فشكّل الخبراء في كل محور فريق عمل متكامل يتولى التنسيق بين أعضائه من جهة، وبينه وبين المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة من جهة أخرى، منسق إقليمي، يقوم بضبط أداء الفريق في إطار المنهجية المعتمدة لتنفيذ المشروع، وبالتنسيق مع منسقي المحاور الأخرى والمنسقين المساعدين، وذلك بإشراف الهيئة المشرفة على المشروع في المركز.

لقد مر تنفيذ المشروع بالمراحل الآتية:

- **المرحلة الأولى**: بدأت باعتماد الإطار المنهجي للتقارير الوطنية والتقارير المقارنة، وجاء ذلك نتيجة مداولات ونقاشات بين خبراء المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة وخبراء المنظمة العالمية للنظم الانتخابية IFES، وأقر الإطار المنهجي في ورش عمل شارك فيها خبراء عرب وأجانب.

- **المرحلة الثانية**: تمثّلت في اختيار الخبراء الأساسيين وكتّاب الأوراق الخلفية.

- **المرحلة الثالثة**: تناولت كتابة الأوراق الخلفية والمسودات الأولى للتقارير الوطنية، وذلك بالاستناد إلى أبحاث علمية وميدانية ولقاءات خبراء معمّقة عقدها المركز في الدول المعنية في كل محور، ومناقشات حول طاولات مستديرة مع ذوي الاختصاص، واستطلاعات الرأي العام ورأي الخبراء. وجرى وضع الملاحظات على مسودات التقارير من قبل المنسقين في المركز وخبراء المنظمة العالمية للنظم الانتخابية، ومن ثم جرى تنقيح المسودات من قبل الكتّاب في ضوء هذه الملاحظات.

- **المرحلة الرابعة**: تناولت عقد ورش عمل وطنية في بيروت وعمان والقاهرة

والرباط، جرى فيها مناقشة مسودات التقارير الوطنية، وشارك في كل ورشة عمل المعنيون بالمحور الذي تناولته مسودات التقارير من الدولة المعنية. وكان الهدف بلورة المعلومات الواردة في مسودات التقارير وإضافة معلومات جديدة إليها في إطار المنهجية المعتمدة لكتابة التقارير. وقد تميزت المناقشات بمستوى عالٍ من الجدية والرصانة والعمق، ما أسهم في تسليط الضوء على مواطن الخلل في أداء البرلمان والقضاء والإعلام، وأسباب هذا الخلل، والمعوقات التي تعيق الإصلاح، وسبل التغلب عليها.

- **المرحلة الخامسة:** تمثلت في تنقيح مسودات التقارير من قبل الخبراء الأساسيين في ضوء المناقشات التي جرت في ورش العمل الوطنية، فتحولت المسودات الأولى إلى مسودات ثانية.

- **المرحلة السادسة:** تناولت وضع تقرير مقارن إنطلاقًا من التقارير الوطنية، وقد ظهّر هذا التقرير العوامل المشتركة وأوجه الاختلاف في كل محور في الدول المعنية، وخلصت إلى وضع توصيات في إطار استراتيجية الإصلاح.

- **المرحلة السابعة:** تناولت عقد ورشة عمل إقليمية في كل من المحاور الثلاثة، نوقشت فيها المسودات الثانية للتقارير الوطنية ومسودة التقرير المقارن، وقد شارك في ورشة العمل هذه خبراء، ومعنيون بكل محور وممثلون عن هيئات المجتمع المدني، من لبنان والأردن وفلسطين والعراق ومصر والمغرب وتونس والجزائر والبحرين واليمن والكويت، إضافة إلى خبراء أجانب. وقد تميزت ورشة العمل الإقليمية بنقاشات غنية وقيّمة، شملت أولويات الإصلاح وإمكانيات تطبيقها والاستراتيجيات اللازمة لتحقيقها.

- **المرحلة الثامنة:** تمثلت في تنقيح التقارير ووضعها في صيغتها النهائية.

لقد واجه الكتّاب صعوبات، تمثّلت في الحصول على المعلومات التي تمكنّهم من تشخيص واقع كل محور من خلال ممارسة مهامه وليس من خلال النصوص الدستورية والتشريعات وحسب، خاصة ان الممارسة تبتعد في أحيان كثيرة عن النص، ولا يمكن إدراك الحقيقة إلا عبر التعرف على حقيقة الممارسة في تفاصيلها الدقيقة، الأمر الذي تحول دونه صعوبات كثيرة، في ظل غياب الشفافية، وإخفاء

الحقيقة عن الرأي العام، وبخاصة عن الباحثين الساعين إلى معرفة الخلل في النصوص وفي الأداء، بغية تقديم الاقتراحات الآيلة إلى إصلاحه وبالتالي قطع الطريق على المستفيدين من الخلل هذا. كما ان غياب مقاربات سابقة يمكن الاعتماد عليها في مثل هذه الأبحاث شكل احدى الصعوبات أمام الباحثين.

من ناحية أخرى واجهت استطلاعات الرأي العام والخبراء صعوبات ناجمة عن محدودية التجاوب من قبل المستطلعين لغياب ثقافة إبداء الرأي بجرأة وموضوعية.

لماذا محور البرلمان؟

إن أيّة عملية إصلاح تتطلب رسم سياسات من قبل الحكومة يوافق عليها البرلمان ويترجمها إلى قوانين، فالبرلمان هو صاحب القرار بحكم ممارسته للسلطة الاشتراعية ودوره في مراقبة الحكومة ومحاسبتها في الأنظمة البرلمانية، والحفاظ على المال العام. فالبرلمان في دولة القانون يشكل ركنًا أساسيًا لكونه السلطة التي تضع القوانين. والقانون ينبغي أن يلبي متطلبات الحكم الصالح، أي الحكم الذي يوفر شروط العيش الكريم للمواطنين، ويمكّنهم من التمتع بحقوقهم وحرياتهم، ما يطرح على نطاق البحث جودة القوانين التي يضعها البرلمان، ومدى استجابتها لمتطلبات الحكم الصالح.

إن قيام البرلمان بمهامه في تحقيق الإصلاح وترشيد الحكم يتطلب توافر الشروط الآتية:

- تمثيل المواطنين تمثيلاً صحيحًا وعادلاً لكون الشعب مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية، ما يعني تحمل البرلمان مسؤوليته تجاه الشعب وخضوعه للمحاسبة في الانتخابات. فالديمقراطية لا تستقيم بدون المحاسبة، ولا حكم رشيد بدون المحاسبة. محاسبة الشعب لأعضاء البرلمان، ومحاسبة البرلمان للحكومة، ومحاسبة الحكومة للأشخاص المسؤولة عن أدائهم.

- استقلالية البرلمان لكي يكون حرًا في ممارسة مهامه المسؤول عنها تجاه الشعب.

- النزاهة في أداء البرلمان، وهي مرتبطة إلى حدٍّ كبير بالمحاسبة في الانتخابات وباستقلالية البرلمان.

إن العمل على تحقيق الإصلاح يتطلب رصد حال البرلمان لمعرفة مدى استجابته لمتطلبات الحكم الرشيد، وتحديد مواطن الخلل في أدائه، والبحث عن أسبابه، وهذا يتطلب بدوره وضع معايير تشكل وحدة قياس. لذلك عمد المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة إلى وضع منهجية لكتابة التقارير عن البرلمان، قوامها مبادئ أساسية وفرعية ومؤشرات، تشكل دليلاً لتشخيص حال البرلمان، في ضوء أبحاث ميدانية مدعمة بالوقائع، ولرسم استراتيجية الإصلاح.

يتضمن هذا الكتاب شرح المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات للبرلمان الصالح، ومبررات اختيارها، ومنهجية كتابة التقارير وإجراء عملية الرصد، كما يتضمن استطلاعات الرأي العام ونتائجها، والتقارير عن البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب وملاحقها، والتقرير المقارن، وخطة العمل.

قد يشكو هذا الكتاب من نقصٍ ما في مجال أو أكثر من المجالات التي تطرق إليها، وقد يكون ذلك ناتجًا عن تقصير في البحث أو اجتهاد خاص أو عدم تدقيق كافٍ أو عن صعوبة وصول إلى المعلومات في مصادرها الأساسية، وقد يكون ذلك ناتجًا عن أنّ هذا العمل يشكل التجربة الأولى التي يشهدها العالم العربي بهذا الحجم وبهذا التعميم في عدد الدول وعدد مجالات الدراسة وهي تجربة لا تستند إلى مقاربات سابقة لذلك، وعلى الرغم من أنّ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة يسجّل أعلى التقدير للجهود التي بذلها المشاركون في وضع هذا الكتاب، فإنّه يرحب بأي ملاحظة أو نقد أو إضافة أو إضاءة يرى فيها المعنيون من أهل المهنة ومن سائر الهيئات الرسمية وغير الرسمية ضرورة التصويب.

ويأخذ المركز على عاتقه النظر إليها بعين الاعتبار فيضعها على موقعه الالكتروني ويعمد إلى الأخذ بها تصحيحًا لطبعات لاحقة.

يقدّر المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة تقديرًا عاليًا الجهود التي بذلها جميع الأطراف الذين أسهموا في وضع هذا الكتاب، وإذ يسدي إليهم جميعًا جزيل الشكر والامتنان لعطاءاتهم الثريّة وأدائهم المميز يخصّ بالشكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ووزارات العدل والإعلام والمجالس النيابية في المغرب ومصر والأردن ولبنان لما قدمته من مساعدات وتسهيلات مكّنت المركز من انجاز مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية».

وإذ يجدد المركز شكره لجميع هؤلاء، يؤكد لهم استعداده لمواصلة التعاون من اجل الارتقاء بحكم القانون والنزاهة في الدول العربية إلى المستوى الذي نتوق إليه جميعًا.

إذ يعتذر المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة مسبقًا عن أي إغفال لأي طرف، يودّ أن يتقدم بالشكر العميق من جميع الأطراف الذين أسهموا بشكلٍ أو بآخر، من مواقعهم ومسؤولياتهم المتعددة في إعداد هذا الكتاب وإخراجه إلى النور:

- الاتحادات والنقابات، اتحاد المحامين العرب ونقاباتهم ونقابات الصحافة.

- شركاء المركز وحلفاؤه خصوصًا الموقعين على ميثاق المجموعة العربية لتطوير حكم القانون في الدول العربية ومجلسه الإشرافي.

- المشاركون في الورش الوطنية والورش الإقليمية وجلسات العصف الفكري والمقابلات الشخصية.

- الخبراء المحليون والإقليميون والدوليون خصوصًا خبراء IFES ومستشاروها.

- خبراء المركز ومستشاروه.

- إدارة المركز وجميع العاملين فيه.

- الشركة المنفذة لاستطلاعات الرأي.

- المترجمون.

الخبراء الإقليميون:

وسيم حرب، عادل عبد اللطيف، سليم نصر، ساسين عساف، عصام سليمان، إيليا شلهوب، رامي خوري، ريم بو حسان.

الخبراء الوطنيون عن محور البرلمان:

أمين مشاقبة (الأردن)، عصام سليمان (لبنان)، جورج قرم (لبنان)، محمد مالكي (المغرب)، نذير المومني (المغرب)، مصطفى كامل السيد (مصر).

وحدة استطلاعات الرأي:

شارل حرب، ماريا ربيز، الشركة الدولية للمعلومات.

الباحثون في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة:

مرغريت حلو، روجه خوري، ندى الخوري، أركان السبلاني، هوفيك آت يميزيان، روبى بيضون، منير عانوتي، سهاد سكري.

المنظمة الدولية للنظم الانتخابية:

كيث هندرسون، نعومي صقر، نايثن براون، بوب ميلر، سارة العتيبي، نجية الوزير، ركيش، أيلين هنل، أيمي هوثرن، فيولين هثمان، ساحل ورسي.

القسم الأول

الإطار المرجعي لرصد وتحليل وضع البرلمان في الدول العربية

الجزء الأول

مبادئ البرلمان الصالح

1 – وظيفة المبادئ والمؤشرات

إن تشخيص حال البرلمان، بهدف معرفة مدى إسهامه في قيام الحكم الرشيد، يتطلب وضع مبادئ، جرى تصنيفها إلى أساسية وفرعية، تبعًا لأهميتها وموقعها في سلم الأولويات الذي ينبغي أن يعتمد في البرلمان لكي يقوم بمهامه في بناء الحكم الصالح، بحيث يمكن التعرف إلى مدى الالتزام بالمبدأ الأساسي من خلال مبادئ فرعية، ومعرفة مدى الالتزام بالمبادئ الفرعية من خلال مؤشرات، تشكل وحدة قياس. وتشخيص واقع البرلمان، إستنادًا إلى هذه المبادئ والمؤشرات، تطلب العودة إلى النصوص، ورصد الممارسة في آن معًا.

2 – إعداد المبادئ والمؤشرات

لقد توصل خبراء المركز إلى اعتماد مبادئ ومؤشرات البرلمان الصالح، وتصنيفها وفق منطق يتدرج من المبادئ الأساسية إلى المبادئ الفرعية فالمؤشرات، وذلك بعد دراسة التجارب البرلمانية في العديد من الدول، وما اعترضها من معوقات، وما عرفته من عمليات الإصلاح والنجاحات والإخفاقات التي واكبتها، ودراسة مسار تطور العمل البرلماني في الدول الديمقراطية وعلاقته بالواقع المجتمعي والثقافي والسياسي والاقتصادي لهذه الدول، وخصوصيات كل منها، وبعد التداول في التجارب البرلمانية مع خبراء وأكاديميين، والاسترشاد بآراء برلمانيين مشهود لهم، والاطلاع على دراسات صدرت عن مراكز أبحاث متخصصة، والوقوف على آراء ناشطين في المجتمع المدني. وقد تعاون المركز مع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية IFES لوضع لائحة المبادئ والمؤشرات في صيغتها النهائية.

3 – تصنيف المبادئ الأساسية

تجاوزت المبادئ الأساسية المعتمدة للبرلمان الصالح المفهوم الحصري للمبدأ، وذلك لأسباب مرتبطة بطبيعة التقرير عن البرلمان والغاية منه، فشملت المبادئ الأساسية الوظائف الأساسية التي يجب أن يقوم بها البرلمان، إضافة إلى المبادئ الأساسية التي لا غنى عنها لهذه الوظائف. لذلك تضمنت التمثيل والمشاركة، الاستقلالية، الأداء، النزاهة.

أ – التمثيل والمشاركة

مهمة أساسية من مهام البرلمان تمثيل الشعب لكونه مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية، فمشاركة الشعب في السلطة تتم من خلال البرلمان. ومن المفترض أن يتم التواصل باستمرار بين المجتمع والسلطة عبر البرلمان. لذلك لا يمكن معرفة مدى قيام البرلمان بدوره في بناء الحكم الرشيد إلا من خلال معرفة مدى تمثيله للمجتمع تمثيلاً صحيحًا وتواصله معه. وهذا ما يجري رصده من خلال مبادئ فرعية ومؤشرات مرتبطة بالتمثيل والمشاركة.

ب – الاستقلالية

مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وهو يتطلب استقلالية البرلمان في إدارة شؤونه وتأدية وظائفه، لذلك تعتبر الاستقلالية شرطًا أساسيًا من شروط قيام البرلمان الصالح.

إن قياس درجة الاستقلالية يتم بواسطة مبادئ فرعية ومؤشرات جرى تحديدها وتصنيفها من خلال العناصر التي تدخل مباشرة في بناء استقلالية البرلمان.

ج – الأداء

تقاس أهمية أية مؤسسة بمستوى أدائها، ونظرًا لموقع البرلمان في تركيبة النظم الديمقراطية، تناط به وظائف عديدة، فإضافة إلى السلطة الاشتراعية، يراقب أعمال الحكومة، المسؤولة أمامه في الأنظمة البرلمانية، وهو مسؤول عن الحفاظ على المال العام وما يرتبه ذلك من اتخاذ إجراءات من بينها إنشاء لجان تحقيق برلمانية، وتوجيه التهم، وإحالة الوزراء والرؤساء إلى المحاكمة، وغير ذلك من المهام

المنوطة بالبرلمان. فمعرفة مستوى الأداء تؤدي إلى معرفة وقياس مدى قرب أو بعد البرلمان المعني بالدراسة من البرلمان الصالح. ويجري التعرف على مستوى الأداء من خلال مبادئ فرعية ومؤشرات.

د - النزاهة

قيمة أية مؤسسة من قيمة العاملين فيها، فتتحقق النزاهة بقدر ما يبتعد البرلمانيون في ممارسة مهامهم عن استغلال السلطة والانحياز، ويلتزمون بالمعايير الأخلاقية. فالنزاهة في ممارسة البرلمان لمهامه شرط أساسي لكي يكون برلمانًا صالحًا، وهي تقاس بواسطة مبادئ فرعية ومؤشرات.

هـ - العلاقة ما بين التمثيل والاستقلالية والأداء والنزاهة

صحة التمثيل تجعل البرلماني يتحمل مسؤوليته تجاه الناخبين المدين لهم بدخوله إلى البرلمان، وليس لغيرهم، وهذا ما يحدوه إلى الحفاظ على التواصل معهم، ويحمله على أداء مهامه بما يرضي الناخبين، ويبعد عنه الشبهات، خاصة انه سيخضع إلى المحاسبة في الانتخابات القادمة.

أما استقلالية البرلمان فهي شرط ضروري لحسن الأداء ولكن غير كافٍ. هي شرط ضروري لأنها تجعل البرلمانيين أحرارًا في اتخاذ القرارات، وبما تمليه عليهم أخلاقهم والقيم الملتزمون بها ومصالح الشعب. ولكنها شرط غير كافٍ لأن الاستقلالية لا تؤدي بالضرورة إلى الأداء الحسن والنزيه. والنزاهة بدورها شرط ضروري للأداء الحسن ولكن ليس كافيًا أيضًا، فالنزاهة لكي تحقق الغاية المنشودة يجب أن تقترن بالكفاءة.

لذلك لا بد من قياس كل هذه العناصر لمعرفة مدى قرب أو بعد البرلمان عن مواصفات البرلمان الصالح.

4 - تصنيف المبادئ الفرعية والمؤشرات

أ - المبادئ الفرعية ومؤشرات التمثيل والمشاركة

لا يمكن معرفة مدى تمثيل البرلمان للشعب إلا من خلال مبادئ فرعية هي الآتية:

- تمثيل صحيح وعادل.
- تكافؤ الفرص بين المرشحين.
- انتخابات حرّة ونزيهة.
- المحاسبة في الانتخابات.
- المشاركة.

التمثيل الصحيح والعادل هو ذلك الذي يؤدي إلى تمثيل أوسع شرائح المجتمع، بما يتلاءم مع أحجامها الفعلية، وهو يتطلب، إضافة إلى نظام انتخابات ملائم، توافر تكافؤ الفرص بين المرشحين، وبخاصة في مجال الإنفاق على الحملة الانتخابية واستخدام الإعلام والإعلان الانتخابيين، كما يتطلب إجراء الانتخابات في أجواء من الحرية والنزاهة، بحيث يتمكن الناخبون من تحديد خياراتهم بحرية بعيدًا عن الضغوط وتدخّلات السلطة. ولكي تحقق الانتخابات أغراضها ينبغي أن تقترن بالمحاسبة وتشكل وسيلة للمشاركة في السلطة.

وكل مبدأ فرعي لا يمكن معرفة مدى توافره في التمثيل والمشاركة إلا من خلال مؤشرات (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

ب - المبادئ الفرعية ومؤشرات الاستقلالية

استقلالية البرلمان رهن باستقلاليته كمؤسسة، كما هي رهن بحماية البرلمانيين وتوفير الحصانة لهم، وباستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه. وهذه الأمور مترابطة ومتكاملة بعضها مع البعض.

ومدى تحقيق الاستقلالية في إطار هذه المبادئ الفرعية، رهن بمؤشرات تشكل وحدات قياس (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

ج - المبادئ الفرعية ومؤشرات الأداء

لا بد من مبادئ فرعية لمعرفة مدى قيام البرلمان بالمهام المنوطة به، وبالتالي قياس مستوى أدائه. وهذه المبادئ الفرعية هي الآتية:

- الفاعلية في التشريع.
- فاعلية السهر على المال العام.

- فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها.
- فاعلية اللجان البرلمانية.
- ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني.
- فاعلية الكتل (الفرق) البرلمانية.
- فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان.
- كفاية البرلمانيين.

صحة تمثيل البرلمان لشرائح المجتمع، واستقلاليته لا قيمة لهما إلا بقدر ما يساعدان البرلمان على أداء المهام المنوطة به بما يسهم في قيام الحكم الرشيد. وهذا الأداء رهن بوضع التشريعات التي تستجيب لمتطلبات المجتمع بصيغ قانونية سليمة وبناءً على دراسات. ومراقبة الحكومة ومساءلتها ومحاسبتها بهدف ترشيد أدائها. والحفاظ على المال من خلال دراسة الموازنة العامة وإقرارها ومراقبة تنفيذها. وهذه الأمور تتطلب نظامًا داخليًا للبرلمان يساعده على تأدية مهامه، وجهاز إداري يتمتع بالكفاءة والقدرة على توفير الشروط التي تمكن البرلمانيين من أداء مهامهم. كما ان أداء البرلمان يرتبط بفاعلية اللجان البرلمانية وبنشاط الكتل البرلمانية.

يندرج تحت كل مبدأ فرعي من هذه المبادئ مجموعة مؤشرات، تشكل وحدات قياس لمدى الالتزام بالمبدأ الفرعي، وبالتالي بالمبدأ الأساسي (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

د – المبادئ الفرعية ومؤشرات النزاهة

لمعرفة مستوى النزاهة في أداء البرلمان لوظائفه، ينبغي متابعة أداء البرلمان في ضوء مبادئ فرعية للنزاهة هي الآتية:

- الأخلاقيات البرلمانية.
- حسم صراع المصالح ومنع صرف النفوذ.
- شفافية التمويل السياسي.
- شفافية في ممارسة المهام.

- عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة.

- الالتزام باحترام الدستور.

- النزاهة شرط أساسي لسلامة الأداء. وهي تتطلب التشبث بالقيم الأخلاقية التي يفرضها العمل البرلماني، بحكم تمثيل البرلمان للشعب وتحمله المسؤولية أمامه. وتتطلب النزاهة منع صرف النفوذ بحيث لا يستخدم الموقع في البرلمان من أجل الكسب المادي على حساب الصالح العام. كما تفترض معاملة المواطنين بالمساواة في التشريعات، وممارسة المهام بشفافية، والالتزام باحترام الدستور. ويتم قياس مستوى النزاهة عبر مؤشرات كل مبدأ من هذه المبادئ الفرعية (تراجع لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته).

هـ - لائحة مبادئ البرلمان الصالح ومؤشراته

لقد جرى اعتماد أربعة مبادئ أساسية، هي الآتية:

- التمثيل والمشاركة.
- الاستقلالية.
- الأداء.
- النزاهة.

1 - التمثيل والمشاركة

التمثيل الصحيح، أي نواب يمثلون بالفعل أوسع شرائح المجتمع. التمثيل العادل أي تمثيل القوى السياسية بعدد من النواب يوازي حجم قاعدتها الانتخابية.

يجب أن يكون للبرلمان صفة تمثيلية أكيدة، لا يرقى إليها الشك، بحيث يمثل التنوع في المجتمع وبخاصة المرأة والأقليات.

1 - 1 تمثيل صحيح وعادل

عناصر التحليل:

1 - 1 - 1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

1 - 1 - 1 - 1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والاثنية والقومية، الخ...

1 - 1 - 1 - 2 - على مستوى القوى السياسية والأحزاب

1 - 1 - 1 - 3 - على مستوى الجنس (رجال/نساء)

1 - 1 - 1 - 4 - على مستوى المناطق الجغرافية، والفئات الاجتماعية، والفئات العمرية

1 - 1 - 2 - تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي

1 - 1 - 3 - نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

1 - 1 - 4 - نسبة المقترعين الممثلين عمليًا في البرلمان مرتفعة قياسا إلى مجموع المشاركين في الانتخابات

1 - 2 - تكافؤ الفرص بين المرشحين

عناصر التحليل:

1 - 2 - 1 - تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

1 - 2 - 2 - تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان

1 - 2 - 3 - تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

1 - 2 - 4 - تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

1 - 3 - انتخابات حرة ونزيهة

عناصر التحليل:

1 - 3 - 1 - مطابَقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية)في مرحلة ما قبل الاقتراع وأثناء الاقتراع، وعند فرز الأوراق وإعلان النتائج)

1 – 3 – 2 – إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

1 – 3 – 3 – جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النيابية

1 – 4 – المحاسبة في الانتخابات

عناصر التحليل:

1 – 4 – 1 – عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

1 – 4 – 2 – عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

1 – 4 – 3 – عدم تحكم العلاقات الزبائنية في سلوك الناخب

1 – 4 – 4 – تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعليا مدى رضى المواطن عن أداء البرلماني

1 – 4 – 5 – توفر ثقافة المحاسبة

1 – 5 – المشاركة:

عناصر التحليل:

1 – 5 – 1 – تواصل النائب الدوري مع الناخبين، استمرارية التواصل، وطبيعته (سياسي/اجتماعي/الاثنان معًا...)

1 – 5 – 2 – تواصل مع/استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

1 – 5 – 3 – جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني، في اللجان والجلسات العمومية في البرلمان

2 – استقلالية البرلمان:

2 – 1 – استقلالية البرلمان كمؤسسة

عناصر التحليل:

2 – 1 – 1 – ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان

2 – 1 – 2 – انفراد البرلمان في إدارة شؤونه

2 – 1 – 1 – 1 – وضع نظامه الداخلي

2 – 1 – 1 – 2 – انفراد البرلمان في وضع موازنته وإنفاقها

2 – 1 – 1 – 3 – انفراد البرلمان في تعيين الموظفين في البرلمان، وتحديد أجورهم، والإشراف عليهم، وترقيتهم، الخ...

2 – 1 – 1 – 4 – تولي البرلمان ضبط أمنه من خلال قوى أمنية (شرطة) تابعة له

2 – 1 – 2 – تحديد دورات انعقاد البرلمان في الدستور

2 – 1 – 3 – تحديد ولاية البرلمان في الدستور

2 – 1 – 4 – وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

2 – 2 – حماية البرلمانيين

عناصر التحليل:

2 – 2 – 1 تكريس الدستور للحصانة النيابية

2 – 2 – 1 – 1 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات

2 – 2 – 1 – 2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

2 – 2 – 2 ضمان دستوري لحرية المشترع في التعبير

2 – 2 – 3 الأمن الجسدي

2 – 2 – 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين (الأمن المالي)

2 – 2 – 5 عدم تعرض البرلمانيين لضغوط غير مشروعة من اجل اتخاذ قرارات معينة

2 – 3 – استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

عناصر التحليل:

2 – 3 – 1 – حصر صلاحية التشريع في البرلمان

2 – 3 – 2 – صلاحية تشريع واسعة

2 – 3 – 2 – 1 – أمثلة لنطاق التشريع:

2 – 3 – 2 – 1 – 1 – تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قانوني يضعه البرلمان

2 – 3 – 2 – 1 – 2 – اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

2 – 3 – 2 – 1 – 3 – حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

2 – 3 – 2 – 1 – 4 – اقتران إنفاق المال العام بموافقة البرلمان

2 – 3 – 2 – 1 – 5 – اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان

2 – 3 – 3 – غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية أو جهات نافذة أخرى

3 – الأداء

3 – 1 – الفاعلية في التشريع

عناصر التحليل:

3 – 1 – 1 – بت البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

3 – 1 – 2 – دراسة ومناقشة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل إقرارها

3 – 1 – 3 – فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

3 – 1 – 3 – 1 – وضع البرلمان قوانين – برامج، ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

3 – 1 – 3 – 2 – اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات، في قوانين يقرها البرلمان

3 - 1 - 3 - 3 - تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملهما من اجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة

3 - 1 - 4 - مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

3 - 1 - 5 - الاستعانة بخبراء في دراسة واقتراح مشاريع القوانين

3 - 2 - فاعلية السهر على المال العام

عناصر التحليل:

3 - 2 - 1 - دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة

3 - 2 - 1 - 2 التأكد من صحة الأرقام

3 - 2 - 1 - 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

3 - 2 - 1 - 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها

3 - 2 - 1 - 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب (الحساب النهائي) الذي يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق

3 - 2 - 2 - تصويت شفاف على الموازنة

3 - 2 - 3 - مراقبة شاملة للموازنة

3 - 2 - 3 - 1 - ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة (مراقبة الإنفاق والجباية الفعليين)

3 - 2 - 3 - 2 - استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إنفاق المال العام

3 - 3 - فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

عناصر التحليل:

3 – 3 – 1 – وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

3 – 3 – 2 – مساءلة فعالة للحكومة (مدى تقدم النواب بأسئلة إلى الحكومة/إجابة الحكومة عليها/تحول الأسئلة إلى استجوابات/مدى تأدية الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة. تأدية الأسئلة والاستجوابات إلى ترشيد أداء الحكومة عمليا)

3 – 3 – 3 – فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة (مدى استعمال هذه الصلاحية)

3 – 3 – 4 – فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

3 – 3 – 4 – 1 – توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

3 – 3 – 4 – 2 – متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

3 – 3 – 4 – 3 – متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

3 – 3 – 5 – صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة (خاصة بما يتعلق بالفساد أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم)

3 – 3 – 5 – 1 – سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في الاتهام

3 – 3 – 5 – 2 – عدد حالات الاتهام

3 – 3 – 6 – صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

3 – 3 – 6 – 1 – سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

3 – 3 – 6 – 2 – عدد حالات المحاكمة

3 – 4 – فاعلية اللجان البرلمانية

عناصر التحليل:

3 – 4 – 1 – وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ad hoc، ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

3 – 4 – 2 – دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

3 – 4 – 3 – دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

3 – 4 – 4 – دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق

3 – 4 – 5 – مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات تشاورية مع اللجان

3 – 4 – 6 – استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

3 – 5 – ملائَمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

عناصر التحليل:

3 – 5 – 1 – ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان

3 – 5 – 2 – ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء

3 – 5 – 3 – ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان

3 – 5 – 4 – تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

3 – 5 – 5 – وضوح النظام الداخلي

3 – 6 – فاعلية الكتل (الفرق) البرلمانية

عناصر التحليل:

3 – 6 – 1 – تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها

3 – 6 – 1 – 1 – الالتزام بنظام الكتل الداخلي

3 – 6 – 1 – 2 – المواظبة على حضور اجتماعات دورية

3 – 6 – 1 – 3 – المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

3 – 6 – 2 – التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

3 – 6 – 3 – تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

3 – 7 – فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

عناصر التحليل:

3 – 7 – 1 – وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان

3 – 7 – 1 – 1 – اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

3 – 7 – 1 – 2 – عدد كافٍ من الموظفين الكفوئين

3 – 7 – 1 – 3 – دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان (بهدف تحسين أدائهم وذلك وفق برامج متخصصة)

3 – 7 – 1 – 4 – تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة

3 – 7 – 2 – وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان

3 – 7 – 3 – وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة ليستطيع البرلمان أداء مهامه

3 – 7 – 4 – نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

3 – 7 – 5 – نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

3 – 8 – كفاية البرلمانيين

عناصر التحليل:

3 – 8 – 1 – مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

3 – 8 – 1 – 1 – استيعاب النصوص الدستورية والقوانين

3 – 8 – 1 – 2 – استيعاب آليات عمل البرلمان

3 – 8 – 1 – 3 – استيعاب كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

3 – 8 – 2 – قدرة المشترع للوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

3 – 8 – 3 – إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

4 – النزاهة

4 – 1 الأخلاقيات البرلمانية

عناصر التحليل:

4 – 1 – 1 – وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه

4 – 1 – 2 – تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين واجباتهم والمبادئ التي يجب أن تحكم عملهم

4 – 1 – 3 – وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، منوط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

4 – 1 – 4 – عقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

4 – 1 – 5 – وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

4 – 1 – 6 – إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

4 – 2 – حسم صراع المصالح

عناصر التحليل:

4 – 2 – 1 – قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

4 – 2 – 2 – اقتران القواعد بعقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

4 – 2 – 3 – علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور

4 – 2 – 4 – متابعة البرلمان تطبيق قواعد صراع المصالح بفاعلية

4 – 2 – 5 – فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

4 – 3 – شفافية التمويل السياسي

عناصر التحليل:

4 – 3 – 1 – قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي (أحزاب، حملات انتخابية، الخ...)

4 – 3 – 2 – فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

4 – 3 – 3 – اعتماد عقوبات رادعة بموجب قانون الشفافية وتنفيذها

4 – 3 – 4 – متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

4 – 3 – 5 – إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

4 – 4 – الشفافية في ممارسة المهام

عناصر التحليل:

4 – 4 – 1 – آلية شفافة للمناقشة والتصويت

4 – 4 – 2 – بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

4 – 4 – 3 – إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

4 – 4 – 4 – نشر محاضر الجلسات والمناقشات

4 – 4 – 5 – استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

4 – 5 – عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

عناصر التحليل:

4 – 5 – 1 – عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى

4 – 5 – 2 – لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز (عنصري أو ديني أو طائفي أو جنسي أو غير ذلك من أنواع التمييز،اتخاذ البرلمان قرارات، ووضع تشريعات غير منحازة لمصلحة التكتلات الاقتصادية أو المالية على حساب المصلحة العامة)

4 – 5 – 3 – تشريعات لمنع التمييز

4 – 6 – الالتزام باحترام الدستور

عناصر التحليل:

4 – 6 – 1 – وجود هيئة مستقلة (محكمة عليا، مجلس دستوري) تنظر في دستورية القوانين وفق آليات ملائمة (الطريقة المعتمدة للنظر في دستورية القوانين تشكل ضمانة أكيدة لعدم وضع قوانين مخالفة للدستور)

4 – 6 – 2 – وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور.

الجزء الثاني

منهجية كتابة التقارير الوطنية

1 – فريق العمل

تشكل لكلٍ من التقارير فريق عمل برئاسة الخبير الأساسي الذي تولى الإشراف على جمع المعلومات والأبحاث وقام بكتابة التقرير. وقد تواصل الخبراء الأساسيون مع المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة عبر وحدة التنسيق والخبير/ المنسّق الإقليمي لكل محور من المحاور التي تناولها المشروع.

2 – جمع المعلومات لعملية الرصد

مصادر المعلومات الأساسية هي المراجع والأبحاث الميدانية والمقابلات مع خبراء ونتائج استطلاعات.

أ – مراجع اعتمدت كأساس للبحث:

- نصوص دستورية، قوانين، مراسيم، قواعد وتنظيمات متعلقة بالبرلمان.
- تصاريح أساسية (خطابات لرؤساء ورسميين لها صفة السياسات الرسمية).
- منشورات: كتب، دراسات، تقارير، تحليلات، مقابلات إعلامية متعلقة بالبرلمان خاصة تلك التي تتناول موضوع الإصلاح.

ب – مقابلات مع الخبراء:

أجرى الخبراء الأساسيون وكتّاب الأوراق الخلفية مقابلات بغية:

- التأكد من الاطلاع على جميع القوانين والمراسيم والتصاريح السياسية المتعلقة بالبرلمان.
- تحليل كيفية تطبيق المبادئ الخاضع لها البحث.

● تحديد العوائق، التحديات، وفرص الإصلاح.

● دراسة مواقف المعنيين والخبراء فيما يتعلق بوضع البرلمان.

جرت المقابلات مع نواب حاليين وسابقين، وموظفين في البرلمان، وخبراء من الأكاديميين، وصحافيين يغطون أعمال البرلمان، ومسؤولين في هيئات من المجتمع المدني لها علاقة بأعمال البرلمان.

وقد جرت هذه المقابلات وفق نماذج تضمنت أسئلة محددة جرى إعدادها بالتفاهم بين الكاتب والمركز، وقد سجلت في محاضر.

ج - الاستطلاعات:

أجرى المركز استطلاعات في الدول المعنية تضمنت:

● استطلاعات رأي البرلمانيين وموظفين في البرلمان.

● استطلاعات رأي المواطنين لرصد المواقف من البرلمان.

لقد اعتمد الكتّاب على نتائج الاستطلاعات كمصدر معلومات.

3 - الإطار المرجعي

وضع المركز إطارًا مرجعيًا لكتابة التقرير، يتضمن المبادئ الواجب اعتمادها كقاعدة للتحليل، وفيما يلي وصف سريع لما تضمنه الإطار المرجعي:

أ - الخلفية والسياق:

يتناول الكاتب فيه نشأة البرلمان في الدولة المعنية، والعوامل التاريخية والسوسيولوجية والسياسية والاقتصادية التي أثرت في هذه النشأة، وفي الدور الذي يقوم به. كما يتناول بنية البرلمان والسياسات التي هدفت إلى إصلاحه، والعراقيل التي اعترضت عملية الإصلاح.

ب - الجزء التحليلي:

يقوم على شرح مدى احترام مجموعة من المبادئ، المتعلقة بالإدارة الرشيدة وحكم القانون والنزاهة، في البرلمان. وقد عمد المركز إلى تحديد هذه المبادئ بناءً على أبحاث تناولت التجارب البرلمانية وتقييمها وإصلاحها في العديد من الدول،

كما تناولت المعايير الدولية والإقليمية للبرلمان الصالح، وبناءً على إستشارات خبراء مختصين.

لقد حلل كتّاب التقارير كل مبدأ انطلاقًا من بيان الأسئلة الآتي:

- هل تضمن النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسيم التطبيقية والأحكام والإجراءات المنفذة، احترام هذا المبدأ؟
- هل تطبّق النصوص القانونية، بما فيها الدستور والقوانين الوضعية والمراسيم التطبيقية والأحكام والإجراءات، على الجميع بطريقة تؤمّن الاحترام العادل لهذا المبدأ؟
- ما هي العوامل الهامشية (أي غير القانونية) التي تؤثر على احترام هذا المبدأ؟
- ما هي نظرة الإعلام والمجتمع إلى مدى احترام هذا المبدأ؟

وهكذا يمكن أن تشكل الإجابة عن الأسئلة بشأن المبادئ وحدة قياس لمدى توافر شروط البرلمان الصالح في البرلمان موضوع التقرير.

4 – التوصيات

وضع الكتّاب سلسلة من التوصيات الإصلاحية المستنتجة من الرصد والتحليل واقتراحات الخبراء والمقابلات ومن نتائج الاستطلاعات. وقد أخذت هذه التوصيات بالاعتبار تجارب الإصلاح السابقة والعراقيل التي اعترضتها، بغية وضع أسس الإصلاحات الجديدة بشكل يضمن نجاحها والتغلب على التحديات والمعوقات.

التوصيات تهدف إلى وضع استراتيجية لإصلاح التجربة البرلمانية في الدول العربية، لذلك جرى وضع تقرير مقارن، تحددت فيه العناصر المشتركة في واقع البرلمانات في الدول المعنية، وعناصر الاختلاف، وخلص هذا التقرير بدوره إلى توصيات تندرج في إطار استراتيجية إصلاح العمل البرلماني العربي.

أولاً: الاستطلاعات
الإعداد، التّطبيق والنّتائج

المحتويات

1 – الهدف:

قام المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة بتحقيق تجريبيّ موازٍ ليرافق ويكمّل تقييمه المتخصّص بوضع البرلمان في مصر والأردن، ولبنان والمغرب. يكمن هدف البحث الأساسي في تأمين دعم عمليّ للتحليل الذي يعدّه المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة في تقييمه للبرلمان. يصف هذا التّقرير بالتّفصيل إعداد البحث الذي أجراه المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة في الفترة الممتدة بين نيسان/ أبريل 2005 وتشرين الثّاني/ نوفمبر 2006، بالإضافة إلى طريقة تطبيقه والنّتائج التي توصّل إليها.

2 – المنهجيّة العامّة:

بهدف تأمين تقييم معمّق لوضع البرلمان، اعتمد المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة عند مراجعة الاستطلاعات، منهجيّة متعدّدة الأساليب والمستويات. وبالتّحديد، طُلب من مجموعة مختارة من الخبراء الذّائعي الصّيت في مجال البرلمان تأمين تقرير معمّق حول وضع البرلمان. وفي موازاة التقرير التّحليليّ الذي أعدّه الخبراء، قام المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة بمشروع بحث تجريبيّ لتأمين بيانات حول البرلمان في البلدان الأربعة المستهدفة (مصر، الأردن، لبنان، والمغرب). بالإضافة إلى ذلك، لجأ هذا المشروع التّجريبيّ إلى مقاربة متعدّدة المستويات من خلال:

1 – مراجعة النّصوص المكتوبة (تحليليّة).

2 – مقابلات الخبراء والمجموعات المستهدفة (نوعيّة).

3 - استطلاع عيّنة عشوائيّة من أهل المهنة (كميّة).

4 - استطلاع عامّة الشّعب في كلّ من البلدان المستهدفة (كميّة).

ساهمت المجموعات المستهدفة في تحديد المعايير الضرّوريّة والأبعاد التي يجب اعتمادها لتقييم وضع البرلمان. تمّ استخلاص مجموعة من الأسئلة المتخصّصة من تضافر جهود المجموعات المستهدفة والخبراء من داخل وخارج المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة والمنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة. قدّمت إستمارات الأسئلة المتخصّصة أداة التّقييم الموضوعيّة للبحث التّجريبيّ الذي أجراه المركز العربي لتطوير حكم القانون والنّزاهة. تقصّت الاسئلة مواقف الخبراء والرّؤيا الخاصّة بهم حول مجموعة من المبادئ والمؤشّرات التي تقيّم وضع البرلمان. تمّ توزيع إستمارات الأسئلة على عيّنات من أهل المهنة (نوّاب وموظفون في البرلمان). أخيراً تمّ تطوير أسئلة مخصّصة للرأي العام ووُزّعت على عيّنات عشوائيّة في كل مّن البلدان المستهدفة وهدفت إلى تقييم الرّؤيا العامة لوضع البرلمان.

2 - 1 - إعداد استمارات الأسئلة:

2 - 1 - 1 - مقابلات الخبراء والمجموعات المستهدفة (الطّريقة النّوعيةّ):

تمّ إجراء المقابلات والمشاورات مع الخبراء المحليّين والإقليميّين خلال تطوير المشروع. ناقش الخبراء المحليّون والإقليميّون اللّائحة الأساسيّة الخاصّة بوضع البرلمان التي طوّرها الخبراء في المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة بالتّشاور مع المنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة.

أدّت مشاركة الخبراء والاكتشاف المعمّق للمبادئ والمفاهيم إلى تطوير عدّة سيناريوهات متكتّلة، مما أدّى إلى تشكيل إطار محدّد يمتاز بالمفهوميّة (مراجعة لائحة المؤشّرات المعدّة من قبل المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة).

أدّت المجموعات المستهدفة والمناقشات المفصّلة مع خبراء من مصر، والعراق، والأردن، ولبنان، والمغرب إلى مجموعة نهائيّة من المبادئ المقسّمة إلى مجموعات واضحة. شكّلت هذه المجموعات مؤشّرات بالنّسبة إلى وضع البرلمان.

2 - 1 - 2 - استطلاعات أهل المهنة:

2 - 1 - 2 - 1 - الهدف:

كانت أهداف استطلاعات أهل المهنة:

- وضع الأسس لتشكيل تقييم شامل، موثوق به وفعّال لوضع البرلمان في البلدان الأربعة المستهدفة.
- تمكين التّقييم الاختباريّ لوضع النّظام البرلمان في كلّ بلد مستطلع.
- إثراء التّقييم المفاهيميّ والتّحليليّ للتقارير الخاصّة بوضع البرلمان التي أنجزها المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة.

2 - 1 - 2 - 2 - المنهجيّة:

2 - 1 - 2 - 2 - 1 استطلاع الاستطلاعات:

قام المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة بمراجعة الاستطلاعات بالتّعاون مع المنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة. يكمن هدفها في تحديد ما هو البحث الذي تمّ إجراؤه على الصّعيد الإقليميّ حول البرلمان، ومن خلال هذه العمليّة، إثراء عمل المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة، وحماية أبحاثه من الأشراك السّابقة، وبالتّالي تعزيز نوعيّة مشروعه وقيمته.

قدّمت مراجعة الاستطلاعات للمركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة والمنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة معلومات كافية حول البحث كما سلّطت الضّوء على عدّة فئات مثيرة للقلق في المشروع. أدّت هذه النّتائج الرّئيسيّة إلى صقل المبادئ، وتوضيح الفئات الخاصّة بالبرلمان. تمّت مناقشة النّتائج مع خبراء المنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة والمركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة، المشاركين في المشروع.

2 - 1 - 2 - 2 - .2 إعداد الاستطلاع:

المبادئ:

حوّلت وحدة الاستطلاع مجموعة المبادئ النّهائيّة إلى أسئلة عن البرلمان. تمّ حذف كافّة النّقاط المتشابهة والمكرّرة والمتشابكة، بالإضافة إلى الأسئلة الخاصة

بالمعرفة والمعلومات (أيّ الاسئلة التي تختبر معرفة الخبراء ضمن مجالهم عوضًا عن طلب تقييمهم لوضع البرلمان). تمّ تحويل المبادئ إلى أسئلة يمكن تقييمها بحسب مقياس ليكيرت المبنيّ على خمس درجات. كُتبت الأسئلة بحذر ودقّة للتأكّد من أنّ النّقاط تقيّم مسائل تهمّ الفئات التي اختيرت منها العيّنات وأنّها تحترم الخطوط الرّئيسيّة الأكاديميّة في تصميم استمارة الأسئلة.

الإعداد والمصادقة:

تجدر الإشارة إلى أنّ إعداد الأسئلة قد استغرق وقتًا طويلاً واتّصفت هذه العمليّة بالدّقة المتناهية. قام خبراء المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة و المنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة بمراجعة المسوّدات التي أعدّتها وحدة الاستطلاع، ومن ثمّ تمّت مناقشتها إلى أن تمّ إرضاء كافّة الأطراف (خبراء المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة، خبراء وحدة الاستطلاع والمنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة).

الاختبار الأوّلي:

فضلاً عن ذلك، خضعت كلّ استمارة أسئلة إلى اختبار أوّليّ في كلّ من البلدان المستهدفة. لجأ الاختبار إلى عيّنات صغيرة وأُرفق بتغذية استرجاعيّة مفصّلة من المشاركين. تمّ تقييم مشاكل المصطلحات، والشموليّة، وحِمل المعرفة إلخ... بشكل دقيق. وأدّت النّتائج إلى صقل استمارات الأسئلة الموجّهة إلى الخبراء قبل تطبيقها النّهائيّ.

2 – 1 – 2 – 2 – 3 – تركيبة الاستطلاعات:

ركّزت الاستمارة على 4 أبعاد (التّمثيل والمشاركة، الاستقلاليّة، النّزاهة – الحياديّة، والأداء) وضمّت 61سؤالاً، تمحور 44 منها على تقييم المستطلعين لأبعاد محدّدة في البرلمان، وتطرّق 17 سؤالاً إلى الإصلاحات الضّروريّة.

2 – 1 – 3 – استطلاعات الرأي العام:

2 – 1 – 3 – 1 – الأهداف:

هدفت استطلاعات عامة الشّعب إلى تحديد نظرة الشّعب لوضع البرلمان في كلّ من البلدان المستطلعة.

2 - 1 - 3 - 2 - بنية الاستطلاع:

تمّ إعداد استطلاع وحيد للرأي العام يتضمّن أسئلة حول البرلمان والقضاء والإعلام. تضمّنت الاستمارة 74 سؤالاً من بينها 19 سؤالاً متعلّقًا بالدّيموغرافيا والخلفيّة. وجاءت الأسئلة الخاصّة بالبرلمان كالتّالي:

1) سؤال واحد حول الخلفية. في هذا القسم، تمّ توجيه سؤال واحد متعلّق بالمشاركة في الانتخابات النيابية الأخيرة.
2) 14 سؤالاً عامًا حول البرلمان.
3) 4 أسئلة حول الإصلاحات.

3 - التّطبيق: وكالات الاستفتاء:

أجرى المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة و«وحدة الاستطلاع» بحثًا عن وكالات الاستفتاء في لبنان والعالم العربيّ التي قد تلبّي حاجات مشروع البحث. في تشرين الثّاني/ نوفمبر تمّ نصّ «طلب اقتراح» للركائز الثّلاث وأُرسل إلى وكالات الاستفتاء المحليّة والإقليميّة للمناقصة. قام الخبراء في المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة والمنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة بمراجعة المناقصات التي قُدّمت إلى المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة عبر استخدام مجموعة من المعايير المتوفّرة لكلّ منهما (مثلاً: خطّة اختيار العيّنات، مؤهّلات الموظّفين، الخبرة، القدرة على إنجاز المشروع في كلّ من البلدان المستطلعة، إحترام المعايير الدّولية في البحث، الصّيت، إلخ.) تمّت مقارنة التّصنيف الذي قدّمه كلّ من المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة والمنظّمة الدّولية للأنظمة الانتخابيّة، وأدّى التّوافق بين اللّائحتين إلى التّعاقد مع الشّركة الدّوليّة للمعلومات لتنفيذ العمل على الأرض بالنّسبة إلى استطلاعات الخبراء والرأي العام في كلّ من البلدان المستهدفة.

قدّمت الشّركة المنفّذة تقارير المنهجيّة المفصّلة للمركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة، كما ساهمت في تطبيق الاختبارات الأوّليّة المذكورة أعلاه. يمكن الاطّلاع على تقارير المنهجيّة التي تفصّل الطّريقة المتّبعة لجمع البيانات، بالإضافة إلى اختيار العيّنات، غير أنّ هذه الأخيرة لم تعرض في هذا التّقرير.

4 – نتائج الاستطلاعات:

إنّ النتائج الرّئيسيّة التي توصّلت إليها الاستطلاعات مذكورة أدناه، وهي تقدّم وصفًا عن العيّنات المختارة (أهل المهنة والرأي العام)، وعن نتائج استطلاع أهل المهنة ونتائج استطلاعات الرأي العام.

4 – 1 – وصف العيّنات:

الخبراء							الرأي العام		
		النّواب	الموظّفون	نسبة الرّفض %			حجم العيّنة	نسبة الرّفض الفوريّ	نسبة الرّجال والنّساء ♀ - ♂
مصر	مجموع الفئة العيّنة	454 25	غير مطبّق 25	5،26		مصر	800	%11	58 – 42
الأردن	مجموع الفئة العيّنة	110 35	غير مطبّق 25	16,7		الأردن	400	%2،27	52 – 48
لبنان	مجموع الفئة العيّنة	128 25	337 25	15,3		لبنان	400	لا تذكر	50
المغرب	مجموع الفئة العيّنة	325 25	160 10	59		المغرب	800	%3،18	50

ملاحظة: تجدر الإشارة أنّ «الإخوان المسلمين» في البرلمان في مصر رفضوا المشاركة في استطلاع الخبراء.

4 – 2 – النتّائج العامةّ:

4 – 2 – 1 – أهل المهنة:

4 – 2 – 1 – 1 – النتائج العامة:

- لدى الموظّفين عدد أكبر من الشّكاوى مقارنة بالنّواب في المغرب ولبنان ومصر. أمّا في الأردن، فقد فاقت شكاوى النوّاب تلك التي قدّمها الموظّفون.
- قدّم أعضاء البرلمان في الأردن أعلى نسبة من الشّكاوى (44،4 %)، يليها المغرب (25 %)، مصر (22،2 %) ولبنان (20 %). وما يثير الاهتمام هو أنّ التّرتيب يصبح معكوسًا حين يُسأل الموظّفون عن وضع البرلمان فسجّل لبنان نسبة 44،4 %، مصر 41،6 %، الأردن والمغرب 25 %. تستحقّ وجهات النّظر المتضاربة بين أعضاء البرلمان والموظّفين بعض الانتباه والتّحليل.

– التّمثيل والمشاركة:

⊙ أشار النّواب والموظّفون في البلدان الأربعة إلى غياب الفرص المتساوية في بعدي التّمثيل والمشاركة (باستثناء النّواب في الأردن الذين اشتكوا من مبدأ المشاركة) وهذه الشّكوى المشتركة هي إحدى أقوى الشّكاوى التي قدّمها الخبراء.

⊙ إشتكى الموظّفون في مصر والأردن ولبنان من «المشاركة» في حين اشتكى الموظّفون في المغرب ولبنان من «الانتخابات الحرّة والعادلة»

⊙ إشتكى الموظّفون في مصر والمغرب من «ممارسة المهام باستقلاليّة» في حين اشتكى المستشارون في المغرب وأعضاء البرلمان في لبنان من النّقص في «الحماية»

– **الأداء**: لم يكن هناك أي تقييم سلبيّ من قبل النّواب أو الموظّفين حول الأبعاد التّالية:

⊙ فعّالية التّشريع.

⊙ فعّاليةّ اللّجان النّيابيّة.

- **النّزاهة:**

- ⊙ يعتقد النّواب والموظّفون في كافّة البلدان (باستثناء النّواب في المغرب ولبنان) أنّ قوانين التّمويل السّياسيّ للأحزاب والحملات الانتخابيّة تؤثّر سلبًا على نزاهة البرلمان.
- ⊙ صنّف النّواب في مصر والأردن ولبنان، بالإضافة إلى الموظّفين في الأردن تطبيق قوانين تضارب المصالح بشكل سلبيّ كلّ في بلده.
- ⊙ لم يقدّم أيّ من النّواب أو الموظفين في أيّ بلد مستطلع شكاوى خاصّة بشفافيّة العمل البرلمانيّ.

4 – 2 – 1 – 2 – تحليل التّواتر:

أولاً: تمويل الحملات الانتخابية:

بحسب النّواب:

- يتمّ تمويل الحملات الانتخابيّة بشكل كبير بواسطة الأموال الخاصّة بالمرّشح في الأردن ولبنان ومصر والمغرب.
- في المغرب فقط وجد النّواب أنّ التّبرعات الفرديّة والأموال العامّة تساهم في تمويل الحملات الانتخابية.

بحسب الموظّفين:

- يتمّ تمويل الحملات الانتخابيّة بواسطة أموال المرشّح الخاصّة في الأردن ولبنان ومصر والمغرب، وبواسطة تبرعات فرديّة في لبنان ومصر والمغرب.
- في المغرب فقط نالت كافّة أنواع التّمويل (3/ 4) تقييمًا ملحوظًا.

ثانيًا: التأثيرات والضّغوط على البرلمان:

بحسب النّواب:

يظنّ النّواب في الأردن أنّ البرلمان يخضع بشكل ملحوظ لتأثير/ضغوط الحكومة. لم يذكر أيّ نوع آخر من الضّغوط في أيّ من البلدان. غير أنّ المشاركين تميّزوا بالمواقف الحياديّة في مصر حيال كافّة أنواع الضّغوطات باستثناء حالة الجهات غير الحكوميّة. في الحالة الأخيرة، كانت 50 % من آراء المشاركين

محايدة في ما يختصّ بمدى الضّغط الممارس على البرلمان من قبل هذه الجهة، في حين ظنّ 50 % أنّ التاثير ضعيف. هذه الآراء المنقسمة ظهرت أيضًا في لبنان (36,8 من الآراء المحايدة، 36,8 تأثير ضعيف، 26,3 تأثير قويّ).

بحسب الموظّفين:

يظن ٱلموظّفون في الأردن ومصر أنّ البرلمان يخضع بشكل كبير لتأثير/ضغط الحكومة. في لبنان، نوع الضّغط الوحيد المذكور هو الجهات الدّولية.

4 – 2 – 1 – 3 – الإصلاح:

تباينت الآراء بصورة كبيرة بين النّواب والموظّفين، والبلدان. الإصلاحات الأكثر شيوعًا هي تلك المتعلّقة ببعد الأداء.

4 – 2 – 2 – استطلاع الرأي العام:

4 – 2 – 2 – 1 – معلومات حول الخلفيّة:

في مصر (46,4 %)، المغرب (49,8 %)، لبنان (51,3 %)، معظم المستطلعين قد شاركوا في الانتخابات النّيابيّة الأخيرة التي أجريت في بلادهم. على الرّغم من أنّ نسبة مرتفعة من المستطلعين في الأردن قد شاركت في الانتخابات النّيابيّة الأخيرة، فالأكثريّة لم تشارك (47,5 %).

4 – 2 – 2 – 2 – نتائج عامّة:

يميل المستطلعون إلى تقييم وضع البرلمان في البلدان الأربعة بالسّلبيّ، بغضّ النّظر إن كانت الأسئلة متعلّقة بالفساد، أو باستغلال المنصب والسّلطة، الكفاءة، الوظيفة، والانتخابات الحرّة. التّقييمات الأكثر سلبيّة جاءت في مصر ولبنان حيث تمّ تصنيف 93% من النّقاط بالسّلبية، ويليهما المغرب بنسبة 86 % والأردن بنسبة 71 %. التّقييم السّلبيّ يثير الدّهشة ويختلف بشكل ملحوظ عن التّقييم المعتدل الذي قدّمه النّواب وموظّفو البرلمان.

4 – 2 – 2 – 3 – الإصلاح:

رتّب المستطلعون الأولويّات الإصلاحيّة بطرق مختلفة في البلدان الأربعة. قد يتطلّب هذا التّرتيب المختلف مداخلات مختلفة في كلّ من البلدان الأربعة.

ملحق القيود

1 – نسبة الرّفض وتعميم النّتائج:

تجدر الإشارة أنّ نسبة الرّفض في العيّنات المختارة قد تضعف إمكانيّة التّعميم على الفئة المعنيّة بأكملها. وينطبق هذا الأمر على استطلاعات أهل المهنة والرأي العام. إنّ المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة والجهة التي نفذت الاستطلاع قد أدركا تمامًا احتمال الرّفض ضمن هذه الفئة، واتّخذا عدّة تدابير لزيادة تعاون المشاركين. غير أنّ نسب الرّفض تفرض توخّي الحذر من حيث تعميم النّتائج.

2 – المدن والبلدان:

تمّ حصر استطلاع الخبراء واستطلاعات الرأي العام بمدن محدّدة مستهدفة في كلّ بلد. وبالتّالي، يجب أن تنحصر تعاميم النّتائج بتلك المدن.

3 – عقبات استمارات الأسئلة:

- إنّ العقبات المتعلّقة بطرق الاستطلاع تؤثّر على صحّة الاستطلاعات: إنّ لائحة المبادئ التي تقيّم وضع البرلمان كانت طويلة جدًّا. وقد منعت هذه الصّعوبة إعداد مقاييس لتقييم كلّ مبدأ وعناصره ما أدّى إلى بعض المبادئ الثّانويّة يتمّ تقييمها بواسطة نقطة واحدة، أو إلى بعض الأسئلة المزدوجة.
- قد يواجه المستطلعون من عامّة الشّعب بعض الصّعوبات النّاجمة عن الطّابع المعقّد للمبادئ الخاصّة بوضع البرلمان. إنّ الحاجة إلى إعداد أسئلة أقصر وأقلّ تخصّصًا لاستهداف عامّة الشّعب تُجنّب مقارنة مباشرة بين أهل المهنة والرأي العام.

- كان هناك بعض البيانات النّاقصة في بضعة نقاط؛ لم يودّ المستطلعون أو لم يعلموا كيف يجيبون على تلك الأسئلة. قد يؤدّي تحليل البيانات النّاقصة إلى أسئلة مثيرة للاهتمام للأبحاث المستقبليّة.

4 - أسلوب الإجابة:

- يمكن أن يؤثّر الاختلاف في أسلوب الإجابة على النّتائج. رغم أنّ ذلك أمر مستبعد، فمن المحتمل أنّ المشاركين في مختلف البلدان المستطلعة يعبّرون عن أنفسهم بدرجات مختلفة من التّطرّف.
- فضلاً عن ذلك، من الممكن أنّ تكون التّجربة مع الاستطلاعات ودرجة الحريّة العامّة في البلدان المستطلعة قد أثّرت على النّتائج.
- عقد لقاء إقليميّ للخبراء في عمّان (24 و25 أيلول/ سبتمبر) بهدف مناقشة وصقل مبادئ وضع النّظام القضائيّ. لم يعقد أيّ لقاء إقليميّ/ المجموعات المستهدفة من أجل معالجة مؤشّرات وضع الإعلام والبرلمان. لكن، كان للقاء عمّان انعاسات على محوري الإعلام والبرلمان وكان بمثابة معيار لصقل مؤشّرات «وضع الإعلام» و«وضع البرلمان».
- مراجعة الاستطلاع لم تكن شاملة بالنّسبة إلى ركيزة المشاركة.

نودّ الإشارة، إلى توافر المواد المنبثقة عن هذه الاستطلاعات، والمعدة أدناه، على موقع المركز الإلكتروني www.arabrulroflew.org :

- تقرير تصنيفي لنتائج أسئلة الاستطلاعات (ملحق أ).
- النتائج المفصلة لاستطلاعات أهل المهنة (ملحق ب).
- النتائج المفصلة لاستطلاعات الرأي العام (ملحق ب).
- ملخص تنفيذي لاستطلاعات الرأي خاص بكل دولة مستطلعة: الأردن، لبنان، المغرب ومصر.
- أربعة تقارير وطنية لاستطلاعات أهل المهنة (الأردن، لبنان، المغرب ومصر).
- أربعة تقارير وطنية لاستطلاعات الرأي العام (الأردن، لبنان، المغرب ومصر).

ثانياً: التقرير الإقليمي المقارن
استطلاعات الرأي حول وضع البرلمان
في مصر والأردن ولبنان والمغرب

I – لمحة عن المنهجيّة:

طوّر المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة مجموعة مبادئ تهدف إلى تقييم وضع البرلمان في البلدان العربيّة. وُضِعت مجموعة المبادئ هذه ضمن استطلاع للرأي يستهدف البرلمانيين والموظفين في البرلمان في أربعة بلدانٍ عربيّة هي: مِصر والأردن ولبنان والمغرب. كما أجري استطلاعٌ لتقييم وجهة نظر الرأي العام في وضع البرلمان.

يتناول الاستطلاع 4 أبعاد (التمثيل والمشاركة والاستقلاليّة والنّزاهة والأداء) ويتضمّن 61 سؤالاً، تهدف 44 من هذه الأسئلة إلى معرفة تقييم المشاركين لأوجه محدّدة في البرلمان و17 منها إلى تحديد الإصلاحات الضّروريّة.

تمت صياغة استمارتَي استطلاع كلّ على حدة. تتوجّه إحداهما إلى الرأي العام والأخرى إلى النّواب والموظّفين في البرلمان والمستشارين[1]. ونعرض، في الجداول التّالية، انتقاء العيّنات والمعايير السّكانيّة الخاصّة باستطلاع المختصّين واستطلاع الجمهور.

(1) وحده البرلمان المغربي يضمّ هذه الفئة المحدّدة.

استطلاع المختصّين:

	مِصر		الأردن		لبنان		المغرب[1]	
	السّكان	العيّنة	السّكان	العيّنة	السّكان	العيّنة	السّكان	العيّنة
النوّاب	454	25	110	35	128	25	325	25
الموظّفون	غير متوفّرة	25	غير متوفّرة	25	337	25	160	10
المستشارون	0	0	0	0	0	0	270	15
نسبة الرفض	26,5		16,7		15,3		59	

ملحوظة: تجدر الإشارة إلى أنّ أعضاء البرلمان من تنظيم «الإخوان المسلمين» رفضوا المشاركة في استطلاع البرلمانيين.

استطلاع الرأي العام:

	مِصر	الأردن	لبنان	المغرب
المنطقة	القاهرة والإسكندريّة	عمّان	بيروت الكبرى	الرّباط والدّار البيضاء ومراكش
حجم العيّنة	800	400	400	800
نسبة الرفض الفوري	%11	%27,2	لا يذكر	%18,3
نسبة الذكور إلى الإناث ♂ - ♀	58 - 42	52 - 48	50 - 50	50 - 50
معدّل سنّ المشاركين	35	35	33	36

(1) المناطق التّي أجري فيها الاستطلاع في المغرب هي: الرّباط، مراكش، الدّار البيضاء.

II - نتائج استطلاعي المختصّين والرأي العام:

فاقت الشكاوى التّي عبّر عنها الموظّفون في المغرب ولبنان ومِصر، تلك التّي عبّر عنها النوّاب بشكلٍ ملحوظ، في حين كانت شكاوى النوّاب أكثر من شكاوى الموظّفين في الأردن. وفي المغرب، أعطى كلٌّ من النواب والمستشارين العدد عينه من التّقييمات السّلبيّة، ونشير إلى أنّ سبعة من هذه التّقييمات مشتركة بين النواب والموظّفين. راجع الجدول التّالي لمزيد من المعلومات[1].

	النّواب	الموظّفون	المستشارون
الأردن	16	11	0
مِصر	8	15	0
المغرب	9	11	9
لبنان	7	16	0

ملحوظة: مجموع المواد هو 36.

سجّلت النّسبة الأكبر من الشّكاوى في صفوف النّواب الأردنيّين (44,4 %)، يليهم نوّاب المغرب (25 %) ثمّ نوّاب مِصر (22,2 %) فنوّاب لبنان (20 %). وما يثير الاهتمام أنّ هذا التّرتيب انقلب عندما سُئل الموظّفون عن وضع البرلمان، فأصبح التّرتيب على الشّكل التّالي: لبنان (44,4 %) تليه مِصر (41,6 %) فالأردن والمغرب (25 %). ويستوجب هذا الانقلاب في وجهات النّظر (الصّورة المعكوسة) بين النّواب والموظّفين بعض الانتباه والتّحليل.

تحليل المبادئ[2]:

ولتقييم وضع البرلمان بشكل أشمل تمّ تجميع الأسئلة ضمن مجموعات لقياس

(1) راجع التقارير والتّذييلات الخاصّة بالبلدان للحصول على تفاصيل حول الأسئلة الخمسة الأكثر سلبيّة في كلّ بلد.

(2) مع استبعاد الأسئلة من 5 إلى 9 ومن 18 إلى 20 راجع قسم التواترات لتحليل هذه الأسئلة.

عدد من المبادئ الخاصّة بالبرلمان. ويلخّص الجدول أدناه ترتيب الشكاوى الأساسيّة التّي تقدّم بها النّواب والموظّفون والمستشارون في البلدان الأربعة:

		الأردن		مصر		المغرب			لبنان	
		نائب	موظف	نائب	موظف	نائب	موظف	مستشار	نائب	موظف
التمثيل والمشاركة	انتخابات حرّة ونزيهة							X		X
	تكافؤ الفرص		X	X	X	X	X	X	X	X
	المشاركة	X	X		X					X
الاستقلاليّة	الحماية				X		X			
	الاستقلاليّة في تنفيذ المهام				X		X			
الأداء	فعاليّة العمليّة التّشريعيّة									
	فعاليّة مراقبة الماليّة العامّة				X					
	فعاليّة مراقبة السّلطة التّنفيذيّة	X	X			X				X
	فعاليّة اللجان النّيابيّة									
	أداء النّواب وفقًا لقوانين مجلس النّواب الدّاخليّة							X		
	فعاليّة المجموعات النّيابيّة	X	X							X

		الأردن		مصر		المغرب			لبنان	
		نائب	موظف	نائب	موظف	نائب	موظف	مستشار	نائب	موظف
الأداء	فعاليّة الهيئات الإداريّة والتّقنيّة	X				X				
	كفاءة النّواب	X			X					
النّزاهة	تضارب المصالح	X	X	X					X	
	قواعد التّمويل السّياسيّ للأحزاب والحملات الانتخابيّة	X	X	X	X		X	X		X
	شفافيّة العمل النّيابي									

التمثيل والمشاركة:

● عبّر النّوّاب والموظّفون في البلدان الأربعة جميعها عن نقصٍ في تكافؤ الفرص فيما يخص التمثيل والمشاركة (باستثناء نوّاب الأردن الذّين تكمن شكواهم في مبدأ المشاركة). وتعتبر هذه الشّكوى المشتركة إحدى أقوى الشّكاوى فيما بين المختصّين والبلدان.

● عبّر الموظّفون في مِصر والأردن ولبنان عن شكاوى حيال «المشاركة» في حين عبّر الموظّفون في المغرب والمستشارون في لبنان عن شكواهم حيال «حريّة ونزاهة الانتخابات»

الاستقلالية:

● أعرب الموظّفون في مِصر والمغرب عن شكواهم في ما يتعلّق بـ«الاستقلاليّة في تطبيق المهام»، في حين اشتكى المستشارون في المغرب والنوّاب في لبنان من نقص «الحماية»

الأداء:

● في هذا المجال، بدا أنّ النّواب والموظّفين قيّموا الأبعاد التّالية بشكلٍ سلبيّ:
- الفعاليّة في العمليّة التّشريعيّة.
- فعاليّة اللجان البرلمانيّة.

النّواب:

● لم يشتك النّواب المِصريّون واللبنانيّون من أيّ مبدأ من مبادئ الأداء.

● إشتكى النّواب الأردنيّون والمغاربة من نقص في مراقبة التّنفيذ الفعّالة، ومن فعاليّة الهيئات الإداريّة والتّقنيّة.

● كما إشتكى النّواب الأردنيّون من فعاليّة الهيئات البرلمانيّة.

الموظفون والمستشارون:

● وقد قيّم الموظّفون البرلمانيّون في كل من الأردن ولبنان سلبًا كلّ من مراقبة التنفيذ الفعّالة وفعاليّة الجهات البرلمانيّة.

● كما قيّم الموظّفون البرلمانيّون في مِصر سلبًا كلّ من الماليّة العامّة وكفاءة البرلمانيّين.

● لم يشتك الموظّفون المغاربة في هذا الصدد، غير أنّ المستشارين اعتبروا أنّ ثمّة تقصيرًا في أداء النّواب وفقًا لقوانين البرلمان الدّاخليّة.

النّزاهة:

● اعتبر النّواب وموظّفو برلمانات البلدان كلّها (في ما عدا النّواب المغاربة واللبنانيّين) أنّ قوانين التّمويل السّياسيّ للأحزاب والحملات الانتخابيّة تؤثّر سلبًا على نزاهة وضع البرلمان.

● قيّم نوّاب مِصر والأردن ولبنان والموظّفون في الأردن سلبًا تطبيق قوانين تضارب المصالح في بلادهم.

● لم تصدر أيّ شكوى عن نوّاب أو موظّفي البرلمان في أيّ من البلدان التّي شملها استطلاع الرّأي في ما يتعلّق بشفافيّة النّشاطات البرلمانيّة.

تحليل التّواتر:

تمويل الحملات الانتخابية:

وفقًا للنوّاب:

- تُموّل الحملات الانتخابيّة بشكلٍ أساسيّ من أموال المرشّح الخاصّة في كلٍّ من الأردن ولبنان ومِصر والمغرب. وتعتبر هذه الطّريقة الوسيلة الوحيدة لتمويل الحملات الانتخابيّة في هذه البلدان.

- وحدهم نوّاب المغرب رأوا أنّ التّبرّعات الشّخصيّة والأموال العامّة[1] تساهم في تمويل الحملات الانتخابيّة.

وفقًا للموظّفين:

- يعتبر من الطبيعي أن يكون تمويل الحملات الإنتخابيّة من أموال المرشّح الخاصّة في كلّ من الأردن ولبنان ومِصر والمغرب، ويضاف إليها الهبات الفرديّة وذلك في لبنان ومِصر والمغرب.

- في المغرب وحدها حازت أكثرية أنواع التّمويل (3/ 4) على درجةٍ تقييم مهمّة.

التأثيرات والضّغوط على البرلمان:

وفقًا للنوّاب:

- وحدهم النّواب الأردنيّيون يعتقدون أنّ البرلمان يتأثّر بالضّغط عليه من الحكومة بشكلٍ ملحوظ. ولم يذكر أيّ نوعٍ آخر من الضّغوط في أيّ من البلدان. لكن المشاركينٍ المصريّين لم يبدوا أيّ رأيٍ حيال أنواع الضّغوط، باستثناء ما يتعلّق بالكيانات غير الحكوميّة. في ما يخصّ الاقتراح الأخير، لم يبد 50 % من

(1) ويدور نقاش حول هذه المادّة، إذ يعتقد 35% من المشاركين أنّ الحملات الانتخابيّة تُموَّل بشكل أساسيّ من الأموال العامّة في حين يخالفهم الرّأي 35%، أمّا الباقون (أي نسبة 30%) فقد لزموا الحياد في ما يتعلّق بهذه المسألة.

المشاركين أيّ رأي في ما يتعلّق بالآراء حول مدى الضّغط الذّي تمارسه هذه الكيانات، فيما يعتبر 5 % أنّ تأثيرها ضعيف. كما لوحظ انقسامٌ مماثلٌ في الآراء في لبنان (إذ إنّ نسبة 8,34 % لم تبدِ أيّ رأي مقابل نسبة 34,8 % تعتقد أنّ التأثير ضعيف فيما يقول 24,3 % أنّ هذا التّأثير قويّ).

وفقًا للموظّفين:

- يعتبر الموظّفون في الأردن ومِصر أنّ البرلمان يتأثّر بالضّغط عليه من الحكومة بشكلٍ ملحوظ. أمّا في لبنان فنوع الضّغط الوحيد الذّي ذكر هو ضغط الكيانات الدّوليّة. ولكن لم يُعتَبر أن أيّ من أنواع التّأثير المذكورة له تأثير يذكر على البرلمان.

الإصلاح:

عندما سئل البرلمانيون والموظفون عن الإصلاحات الضّروريّة لتحسين وضع البرلمان، تضاربت الآراء بشكلٍ كبير بين النّواب والموظّفين والبلدان. ونشير إلى أنّ الالتباس المرتبط بأي إصلاحات يجب أن تطبّق وأيّ منها ضروريّ، جدير بالاهتمام. ويعرض الجدول أدناه ترتيب الإصلاحات الضّروريّة بحسب البلدان ووفقًا لنوع المختصّين. ومن الممكن إصدار توصيات خاصّة بكلّ بلد عوضًا عن إجراء تقييم إقليميّ شامل.

لقد ارتبطت معظم أنواع الإصلاحات بالأداء. فعلى سبيل المثال، أعرب الموظفون في البلدان الأربعة كلّها والنّواب في مِصر ولبنان والمغرب عن الحاجة إلى خبراء ماليّين متخصّصين لمساعدة النّواب على إعادة النّظر في الموازنة ومراقبتها. بالإضافة إلى ذلك، شدّد نوّاب الأردن والمغرب ولبنان على الحاجة إلى تحسين الموظفين والتّجهيزات، في حين شدّد النّواب في كلٍّ من المغرب والأردن ومِصر على الحاجة إلى مراقبة التّنفيذ بشكل أكبر.

شدّد النّواب اللبنانيّون الذّين شملهم الاستطلاع، على حاجة النّواب لاستشارة النّاخبين ومنظّمات المجتمع المدني بشكل أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تمثيلاً (التّمثيل والمشاركة).

من ناحيةٍ أخرى، أشار الموظّفون في الأردن والمغرب إلى أهميّة تحسين الموظفين والتّجهيزات (الأداء) باعتبارها أهم أنواع الإصلاح. وشدّد الموظّفون في مِصر بشكلٍ أساسيّ على الحاجة إلى تعزيز حريّة الانتخابات ونزاهتها (التمثيل والمشاركة).

في النّهاية، يرى الموظّفون في لبنان أنّ أهمّ أنواع الإصلاح هو استشارة النّاخبين ومنظّمات المجتمع المدني بشكلٍ أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تمثيلاً (التّمثيل والمشاركة).

	الأردن		مِصر		المغرب			لبنان	
	نائب	موظّف	نائب	موظّف	نائب	موظّف	مستشار	نائب	موظّف
31 من المهم وجود خبراء إقتصاديّين يساعدون النّواب في مراجعة الموازنة ومراقبتها		5	4	4	2	4	1	5	5
50 تحسين الموظّفين والتجهيزات قد يقوّي قدرة البرلمان على العمل بفعاليّة.	3	1		2	1	1	3	4	
34 يجدر بالبرلمان أن يكون أكثر نشاطًا في مراقبة التّنفيذ	1	2	1		3	4			3
3 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تقوية الحريّة ونزاهة الانتخابات	4		5	1					2

	الأردن		مِصر		المغرب			لبنان	
	نائب	موظّف	نائب	موظّف	نائب	موظّف	مستشار	نائب	موظّف
38 من المهم إشراك النّواب في لجان وفقًا لخبرتهم وذلك لزيادة فعاليّة اللجان المذكورة		3			4		5	5	
10 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح ضمان التكافؤ بين المرشّحين في تمويل حملاتهم الانتخابيّة وظهورهم في وسائل الإعلام	5		3					3	
56 من الضروري تطبيق قوانين تضارب المصالح بفعالية لضمان نزاهة البرلمان	2						4	1	
42 إصلاح قوانين البرلمان الدّاخليّة ضروري لتحسين فعاليّة البرلمان			4	3		55			
53 إخضاع النّوّاب لمزيد من الدّورات التّدريبيّة المستمرّة قد يساهم في زيادة كفاءة البرلمان وفعاليّته		4				2	2		

	الأردن		مِصر		المغرب			لبنان	
	نائب	موظّف	نائب	موظّف	نائب	موظّف	مستشار	نائب	موظّف
59 تستدعي الحاجة إلى إصلاح قوانين التّمويل السّياسي تمتين نزاهة البرلمان			2		5				4
13 على النّواب استشارة النّاخبين ومنظّمات المجتمع الأهليّ بشكل أكبر لكي يصبح البرلمان أكثر تمثيلاً						3			1
61 زيادة شفافيّة العمل البرلماني قد تزيد من نزاهة البرلمان	3					4			
45 تشجيع إنشاء كتل برلمانيّة قد يزيد من فعاليّة البرلمان				5					

III – الرأي العام:

أ – النتائج الأوّليّة والخلفيّة:

قبل عرض النتائج المهمّة لاستطلاع الرأي حول وضع البرلمانات، تسلّط تفاصيل من بعض الأسئلة الضّوء على العيّنة التي شملها استطلاع الرّأي في كلّ بلد، أهمّها التّالي:

● سجّلت نسبة عالية من الأمّية في كل من القاهرة والإسكندرية، فـ 16,5 % من العينة التي شملها الاستطلاع أمّية و35 % منها لم يتمّم سوى الدراسة التكميلية.

نتائج تجربة المشاركين مع البرلمان معروضة في الجدول أدناه:

		الأردن	مِصر	المغرب	لبنان
هل شاركت في الانتخابات التّشريعيّة الأخيرة في بلدك؟	نعم	40,8	46,4	49,8	51,3
	لا	47,5	45,6	47,9	39
	لا إجابة	11,8	8	2,4	9,8

● شارك معظم الأشخاص في مِصر والمغرب ولبنان في الانتخابات النّيابيّة في بلدهم.

● على الرّغم من أنّ نسبة كبيرة من المشاركين الأردنيّين شاركت في الانتخابات النّيابيّة الأخيرة في بلدها، إلاّ أنّ الأكثرية لم تشارك.

ب – وضع البرلمان:

توصّلنا إلى نتيجة مهمّة وهي أنّ التّقييم الإجماليّ للبرلمان ولأسس المشاركة، قُيّمَت بشكلٍ سلبيّ في البلدان الأربعة.

	الأردن	مِصر	المغرب	لبنان
38 يتمتع المرشحون للانتخابات البرلمانية بفرص تنافس متساوية	X	X	X	X
39 سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية محدد	X	X	X	X
40 الهيئة المعنية بالإشراف على الانتخابات حيادية وموثوقة		X	X	X

	الأردن	مِصر	المغرب	لبنان
41 يمثل البرلمان الفئات الاجتماعية والقوى السياسية تمثيلاً صحيحًا	X	X	X	X
42 يتواصل نواب دائرتي الانتخابية مع ناخبيهم	X	X	X	X
43 يرضخ النواب لضغوط غير مشروعة		X		X
44 يمارس النواب رقابة على جميع أعمال الوزراء	X	X	X	X
45 يحارب أعضاء البرلمان الفساد	X	X	X	X
46 يشرّع مجلس النواب بفاعلية	X	X	X	X
47 يهتم أعضاء مجلس النواب بالشأن العام	X	X	X	X
48 لا يستغل النواب مناصبهم لتحقيق كسب غير مشروع	X	X	X	X
49 تجري الانتخابات في بلدي بطريقة حرة ونزيهة		X	X	X
50 يمتاز أعضاء مجلس النواب بالكفاءة	X	X	X	X
51 بإمكان أي مواطن أن يترشح للانتخابات اذا حاز الشروط القانونية				
مجموع عدد المواد	**10**	**13**	**12**	**13**

يميل تقييم المشاركين لوضع البرلمان في البلدان الأربعة لأن يكون سلبيًّا بغضّ النّظر عمّا إذا كانت الأسئلة مرتبطة بالفساد، وبإساءة استخدام السّلطة والكفاءة والأداء والانتخابات الحرّة.

في مِصر ولبنان، قيّم المشاركون سلبًا 13 بندًا من أصل 14، في حين قيّم المشاركون في المغرب سلبًا 12 مادّة و في الأردن 10 بنود من أصل 14، ما معناه أنّ التّقييمات السلبيّةً مصدرها مِصر ولبنان، حيث اعتبرت 93 % من البنود سلبيّة، يليهما كلّ من المغرب والأردن بنسبة 86 % و71 % على التّوالي.

يستوقفنا هذا التّقييم السّلبيّ ويختلف بشكلٍ ملحوظ عن وجهة نظر النّواب وموظّفي البرلمان التّي تبدو أكثر اعتدالاً.

ج – أسئلة حول الإصلاح:

سئل المشاركون في البلدان/ المدن كلّها أن يقيّموا ويرتّبوا أولويّات الإصلاح في البرلمان، ويعرض الجدول التالي النّتائج:

	الأردن	مِصر	المغرب	لبنان
52 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز التمثيل والمشاركة في الانتخابات النيابية	2	1	4	1
53 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز استقلالية البرلمان	4	3	3	2
54 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز نزاهة البرلمان	3	3	1	3
55 تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز أداء البرلمان	1	2	2	4

رتّب المشتركون أولويّات الإصلاح بشكلٍ مختلف في البلدان الأربعة. وقد يستدعي هذا التّرتيب المختلف، تدخّلات مختلفة في كلٍّ من البلدان الأربعة.

في النّهاية، من المهمّ أن نشير إلى أنّ الاستنتاجات المذكورة أعلاه هي عرضة لسلسلة من القيود التّي تهدّد صلاحيّتها. نذكر بعض هذه القيود في ما يلي:

IV - القيود:

معدّل الرفض وتعميم النّتائج

من المهمّ أن نشير أنّ معدّل الرفض المرتفع بالإضافة إلى صغر حجم عيّنات البرلمانيين والموظفين في البرلمان يضعف، إلى حدٍّ كبير، القدرة على تعميم النّتائج على سائر النوّاب والموظّفين والمستشارين في المدن المعنيّة التّي شملها استطلاع الرّأي. يشكّل الموظّفون والنّواب والمستشارون شريحة سكّانيّة مميّزة من المختصّين يصعب اختراقها، فانشغال الهيئة البرلمانيّة وحساسيّة المواضيع التّي نتطرّق إليها في هذا الاستطلاع قد تكون ساهمت في رفع معدّل الرفض الأساسيّ (بما فيه رفض الإخوان المسلمين في مِصر).

وقد كان المركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة والشركة التي أنجزت استطلاع الرّأي واعيين تمامًا لمعدّلات الرفض المحتملة بين هذه الشّريحة، وقد اتّخذا خطوات عدّة لرفع تعاون المشتركين. تضمّنت إحدى هذه الخطوات مقاربة حذرة ومستدامة لكلّ شخصٍ مشارك، بدأت بطلب المواعيد وألحقت بمجموعة زيارات وتحقيقات. لم يحُل ذلك دون رفض بعض المشاركين الفوري المشاركة في الاستطلاع، أو استغراقهم أسابيع لملء استمارة الاستطلاع. من ناحيةٍ أخرى حملت استمارة الاستطلاع شعارَي برنامج الأمم المتّحدة للتّنمية والمركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة، بالإضافة إلى تضمّنها معلومات شفّافة حول أهداف الاستطلاع والمركز العربيّ لتطوير حكم القانون والنّزاهة. زد أنّه كان يُستحصَل على إذنٍ من السّلطات عندما كانت تدعو الحاجة إلى ذلك، ما خفّف الضّغط المحتمل على المشاركين. كما أنّ معدّلات الرفض تستدعي الحذر في ما يتعلّق بتعميم النّتائج.

المدن والبلدان

انحصر استطلاع المختصّين والرأي العام في مدنٍ محدّدة في كلّ بلد. ولذلك، يجب أن يقتصر تعميم النّتائج على هذه المدن.

قيود استمارة الاستطلاع

أثّرت القيود المرتبطة بمنهجيّة الاستطلاع على صلاحيّة هذا الأخير: وتعدّ لائحة المبادئ التّي تقيس وضع البرلمان طويلة بحيث لا يمكن حصرها باستطلاعٍ واحد. لقد منعتنا هذه الصّعوبة من بناء درجات لقياس كلّ مبدأ وما يحتويه، ما قد يقود إلى بعض المبادئ الفرعية التّي تقاس بمادّة واحدة وحسب، أو قد تقودنا إلى بعض الأسئلة الحرجة التّي لا مجال لتجنّبها.

قد يخلق تعقيد مبادئ وضع البرلمان صعوبةً للمشاركين من الرأي العام. وقد يحول تركيب استمارة استطلاع أقصر وأقلّ تخصّصًا تستهدف الرأي العام دون القيام بمقارنةٍ مباشرة بين نتائج المختصّين ونتائج الرأي العام.

افتقدت بعض المواد لبعض البيانات، إذ إنّ المشاركين لم يريدوا الإجابة أو لم يعرفوها. وقد يقود تحليل المعلومات النّاقصة إلى أسئلةٍ مثيرةٍ للاهتمام في بحوثٍ مستقبليّة.

أسلوب الأجوبة:

من الممكن أن يؤثّر إختلاف أسلوب الأجوبة على النّتائج. على الرّغم من أنّ ذلك لا يبدو ممكنًا، إلاّ أنّ بعض المشاركين من البلدان المختلفة الذّين شملهم الاستطلاع عبّروا عن أنفسهم بدرجات متفاوتة من التّطرّف.

بالإضافة إلى ذلك من الممكن أن تكون الخبرة في ما يتعلّق باستطلاعات الرّأي ومستوى الحريّة العام في البلدان التّي شملها الاستطلاع قد أثّرت على النّتائج.

ملاحق:

١ - استمارة أسئلة متخصّصة لأهل المهنة
٢ - استمارة أسئلة متخصّصة للرأي العام

1 – استمارة أسئلة متخصّصة لأهل المهنة

يدعوكم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة (ACRLI) للمشاركة في هذا الاستطلاع الذي يهدف إلى تقييم وضع العمل البرلماني في بلدكم. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة هو منظمة غير حكومية، لا تتوخى الربح، مقرها بيروت، أسّسها خبراء عرب يهتمّون بتعزيز حكم القانون في العالم العربي. سوف يقوم مشروع البحث – الاستطلاع المشترك هذا بتحليل وضع البرلمان في عدد من الدول العربية، كما أنه سيقدّم توصيات لإصلاح بعض السياسات بغية تعزيز استقلالية البرلمان ونزاهته.

لمزيد من المعلومات عن المركز، يمكنكم زيارة موقع المركز على الانترنت:
www.arabruleoflaw.org

أعدّ هذا الاستطلاع خصيصًا لأجلك بهدف تقييم وضع البرلمان في بلدك، حيث يهدف إلى استكشاف التصور العام للنواب والعاملين في المجلس النيابي حول آلية عمل البرلمان في الواقع وكذلك ضمن الإطار القانوني الذي يحدد عمل البرلمان. يكمن الهدف الرئيسي لهذا الاستطلاع في مساعدة الخبراء البرلمانيين في تعريف القضايا المتعلقة بالبرلمان ووضع أولويات لها وتحليلها.

تحقيقًا لهذه الغاية، يطرح الاستطلاع أسئلة تتوزع على أربع فئات:

1) **التمثيل والمشاركة.**

2) **استقلالية البرلمان.**

3) **الأداء.**

4) **النزاهة.**

ونتمنى عليكم أن تصنّفوا المبادئ والعوامل المتعلقة بهذه الفئات، وذلك وفقًا لكيفية الممارسة التي ترونها في عمل البرلمان في بلدكم.

تجدر الإشارة إلى أنّ هذا الاستطلاع **اختياري، مُغفل التوقيع وسرّي**؛ ولن يتمّ الإفصاح كليًا أو جزئيًا عنه لأي طرف ثالث. من أجل ضمان السرّيّة، يُرجى عدم ترك أي معلومات أو علامات قد تعرّف عن هويتكم في أي جزء من الاستطلاع.

ما من أجوبة صحيحة أو خاطئة في هذا الاستطلاع فالأجوبة تعكس معرفتكم وإدراككم الشخصيين، لذلك يُرجى الإجابة بصراحة ودقّة قدر الإمكان، وفقًا لخبرتكم ومعرفتكم بالبرلمان في بلدكم.

إذا كنتم مهتمين بمعرفة النتائج الإجمالية لهذه الدراسة، يُرجى الاتصال بالمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة على البريد الالكتروني: acrli@arabruleoflaw.org

شكرًا جزيلًا على تعاونكم

استعمال المقياس:

الرجاء التدوير حسب التصنيفات المناسبة: استعمل لكل جواب درجة واحدة من درجات الاجابات المعروضة في ما يلي:

إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
1	2	3	4	5	ل أ
أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم

I. التمثيل والمشاركة

انتخابات حرة ونزيهة

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
1	تجري العملية الإنتخابية بحرية ونزاهة من دون ضغوط	1	2	3	4	5	ل أ
2	يملك المرشحون امكانية الطعن بنتائج الانتخابات	1	2	3	4	5	ل أ
3	الإصلاحات ضرورية لتعزيز حرية الانتخابات ونزاهتها	1	2	3	4	5	ل أ

تكافؤ الفرص بين المرشحين للانتخابات

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
4	يتمتع المرشحون للإنتخابات البرلمانية بفرص متساوية في وسائل الإعلام الخاصة والحكومية للتواصل مع الناخبين	1	2	3	4	5	ل أ
بشكل عام، إلى أية درجة يتم تمويل الحملة الانتخابية من خلال:							
5	أموال المرشح الخاصة	1	2	3	4	5	ل أ

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
6	تبرعات فردية للمرشح	1	2	3	4	5	ل أ
7	تبرعات المؤسسات للمرشح	1	2	3	4	5	ل أ
8	المال العام	1	2	3	4	5	ل أ
9	غيره، حدد____________	1	2	3	4	5	ل أ
10	الإصلاحات القانونية ضرورية لتأمين تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين للانتخابات من حيث الإنفاق على الحملة الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام	1	2	3	4	5	ل أ

المشاركة

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
11	يتواصل النواب دوريا مع ناخبيهم للتداول في الشأن العام	1	2	3	4	5	ل أ
12	يستشير النواب هيئات المجتمع المدني بشأن القضايا المطروحة على البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
13	يجب على النواب اجراء المزيد من التشاور مع الناخبين وهيئات المجتمع المدني لجعل البرلمان أكثر تمثيلا وتعبيرًا عن قضايا الناس	1	2	3	4	5	ل أ

II. استقلالية البرلمان

حماية النواب

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
14	يتعرض النواب للتهديد بالأذى الجسدي	1	2	3	4	5	ل أ
15	يحصل النواب على تعويضات مالية مناسبة تضمن استقلاليتهم	1	2	3	4	5	ل أ
16	يوافق النواب أحياناً على بعض القوانين تحت تأثير ضغوط غير مشروعة (داخلية او خارجية)	1	2	3	4	5	ل أ
17	من الضروري اتخاذ إجراءات إضافية لحماية النواب وتعزيز استقلاليتهم	1	2	3	4	5	ل أ

استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

إلى أي مدى يتأثر البرلمان/يتم الضغط عليه من قبل الجهات التالية:		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
18	جهات حكومية	1	2	3	4	5	ل أ
19	جهات غير حكومية	1	2	3	4	5	ل أ
20	جهات دوليَة	1	2	3	4	5	ل أ
21	غالبا ما يفوض البرلمان سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية	1	2	3	4	5	ل أ
22	إن إصلاح المؤسسات الإدارية ، بغرض الحد من تأثير الحكومة عليها، عمل يساعد على تعزيز استقلالية البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ
23	الإصلاحات ضرورية لضمان ممارسة البرلمانيين لمهامهم باستقلالية	1	2	3	4	5	ل أ

III. الأداء

فعالية التشريع

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
24	يدرس النواب ويناقشون مشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي ومفصل قبل إقرارها	1	2	3	4	5	ل أ
25	يستعين البرلمان بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين	1	2	3	4	5	ل أ
26	يساعد لجوء النواب الى خدمات مراكز الدراسات المتخصصة المستقلة عن البرلمان على تفعيل التشريع	1	2	3	4	5	ل أ

فعالية مراقبة انفاق المال العام

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
27	يستعين النواب بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها	1	2	3	4	5	ل أ
28	يستعين النواب بالأرقام الواردة في موازنة السنة السابقة لحسن تقدير أرقام موازنة السنة المقبلة	1	2	3	4	5	ل أ

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
29	يمارس البرلمان رقابة فعّالة على تنفيذ الموازنة (مراقبة الإنفاق والجباية الفعليين)	1	2	3	4	5	ل أ
30	يستعين النواب بتقارير ديوان المحاسبة لتصويب إنفاق المال العام	1	2	3	4	5	ل أ
31	من الضروري وجود خبراء متخصصين في الشؤون المالية لمساعدة النواب في دراسة الموازنة ومراقبة تنفيذها	1	2	3	4	5	ل أ

مراقبة فعالة على الحكومة

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
32	يمارس البرلمان رقابة فعّالة على جميع أعمال الحكومة	1	2	3	4	5	ل أ
33	يحقق البرلمان بفعالية في قضايا الفساد وهدر المال العام	1	2	3	4	5	ل أ
34	يجب تفعيل دور البرلمان في مراقبة أعمال الحكومة	1	2	3	4	5	ل أ

فعالية اللجان النيابية

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
35	تقوم اللجان النيابية بدراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين قبل احالتها إلى الهيئة العامة للبرلمان	1	2	3	4	5	ل أ
36	تراقب اللجان النيابية بفعالية عمل الحكومة	1	2	3	4	5	ل أ
37	تدار معظم جلسات اللجان البرلمانية بشكل يضمن حسن أدائها	1	2	3	4	5	ل أ
38	من الضروري مراعاة الخبرة في انتخاب أعضاء اللجان النيابية من أجل زيادة فاعليتها	1	2	3	4	5	ل أ

أداء النواب وفقاً لقوانين النظام الداخلي للبرلمان

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
39	النظام الداخلي للبرلمان واضح						
40	يطبق النظام الداخلي للبرلمان بطريقة تضمن تحقيق المهام المنوطة به (التشريع والرقابة)	1	2	3	4	5	ل أ
41	تتم إدارة جلسات البرلمان في إطار التقيد التام بالنظام الداخلي	1	2	3	4	5	ل أ

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
42	الإصلاحات في النظام الداخلي للبرلمان ضرورية لتفعيل أدائه	1	2	3	4	5	ل أ

فعالية الكتل البرلمانية

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
43	تعمل الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها	1	2	3	4	5	ل أ
44	يشارك النواب في اجتماعات الكتل النيابية التي ينتمون اليها بشكل دوري وعلى أساس جدول أعمال محدد	1	2	3	4	5	ل أ
45	ضرورة تشجيع قيام كتل برلمانية لتفعيل أداء البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

فعالية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
46	يعيَن الموظفون في البرلمان بناء على معايير علمية موضوعية	1	2	3	4	5	ل أ
47	يشارك موظفو البرلمان بشكل دوري في دورات تدريبية إلزامية	1	2	3	4	5	ل أ

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقويم
48	يوجد في البرلمان مصادر موثقة (مكتبة أو مركز دراسات وتوثيق أو بنك معلومات)	1	2	3	4	5	ل أ
49	يستعين النواب بشكل دوري بالمصادر الموثقة (مكتبة أو مركز دراسات وتوثيق أوبنك معلومات)	1	2	3	4	5	ل أ
50	إن تحسين مستوى الموظفين والتجهيزات يؤدي إلى تفعيل دور البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

كفاءة النواب

		أوافق بشدة	أوافق	محايد	لا أوافق	لا أوافق أبدًا	لا يمكنني التقييم
51	يستطيع النواب الحصول على الوثائق الحكوميّة	1	2	3	4	5	ل أ
52	يشارك النواب في ورش عمل لتطوير أدائهم	1	2	3	4	5	ل أ
53	ان رفع مستوى كفاءة النواب عبر دورات تأهيل متخصصة ومستمرة يؤدي إلى تفعيل أداء البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

IV. النزاهة

تضارب المصالح

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
54	لدى البرلمان قوانين واضحة تمنع تضارب المصالح (صرف النفوذ)	1	2	3	4	5	ل أ
55	يلتزم النواب بفعالية بقوانين تضارب المصالح (منع صرف النفوذ)	1	2	3	4	5	ل أ
56	التطبيق الفعال لقانون يمنع صرف النفوذ ضروري لضمانة نزاهة البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

قوانين التمويل السياسي للأحزاب والحملات الانتخابية

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
57	التمويل السياسي منظم بقوانين واضحة	1	2	3	4	5	ل أ
58	يقدم النواب تصاريح عن ممتلكاتهم بشكل دقيق وصريح	1	2	3	4	5	ل أ

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
59	الإصلاحات في قوانين التمويل السياسي ضرورية لتقوية نزاهة البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

شفافية العمل البرلماني

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
60	يمكن لأي فرد أن يحصل على محاضر جلسات البرلمان بسهولة	1	2	3	4	5	ل أ
61	شفافية أكثر في العمل البرلماني تعزز نزاهة البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

V. معلومات عامة

تعليمات: الرجاء ملء الفراغات ووضع دائرة حول الجواب المناسب.

62. الجنس : 1. ذكر 2. انثى

63. العمر (السنين) ______________________

64. الوضع العائلي: 1. متزوج 2. أعزب 3. غيره، حدد __________

65. الجنسية ______________________

66. الدولة التي تعمل فيها: __________________

67. هل تعتبر نفسك جزءاً من فريق أقلية (دينية، سياسية، اثنية ، الخ)؟
1. نعم 2. كلا

68. اذا «نعم»، الرجاء تحديد فريق الأقلية الذي تنتمي اليه:
1. أقلية دينية 2. أقلية سياسية
3. أقلية إثنية 4. غيره، حدد ___________

69. المهنة أو الدائرة التي تمثلها: 1. نائب 2. موظف في البرلمان
4. غيره، حدد ___________________

70. تعمل في هذه المهنة منذ ______________________ سنة.

2 – استمارة أسئلة متخصّصة للرأي العام

يدعوكم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة للمشاركة في هذا البحث – الإستطلاع الذي يهدف إلى تقييم وضع القضاء والإعلام والبرلمان في بلدك. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة هو منظمة إقليمية عربية غير حكومية لا تبتغي الربح أسسها خبراء عرب مهتمون بتعزيز حكم القانون في العالم العربي. لمزيد من المعلومات عن المركز، يمكنكم زيارة المركز على الموقع الالكتروني التالي: www.arabruleoflaw.org

هذا الإستطلاع اختياري ودون ذكر الأسماء وسري ولن تكشف جزئيًا أو كليًا أي من أجوبتك لفريق ثالث. ولا تترك أية معلومات تشير الى هويتك أو اية علامة فارقة على أي قسم من الاستفتاء ضمانا للسرية. وليس هناك أية أسئلة خاطئة أو صحيحة فنرجو الاجابة عن الاسئلة بأكبر قدر ممكن من الصدق والدقة استناداً الى خبرتك ومعلوماتك حول القضاء والإعلام والبرلمان في بلدك.

استعمال المقياس:

الرجاء وضع دائرة حول رقم التصنيف المناسب: استعمل لكل جواب درجة واحدة من درجات الاجابات المعروضة في ما يلي:

بدرجة كبيرة جدًا	بدرجة كبيرة	محايد	بدرجة محدودة	بدرجة محدودة جدًا	لا أعرف
1	2	3	4	5	ل أ
أوافق بشدة	أوافق	محايد	أعارض	أعارض بشدة	لست قادرًا على التقويم

المشاركة والبرلمان في بلدك

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
38	يتمتع المرشحون للانتخابات البرلمانية بفرص تنافس متساوية	1	2	3	4	5	ل أ
39	سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية محدد	1	2	3	4	5	ل أ
40	الهيئة المعنية بالإشراف على الانتخابات حيادية وموثوقة	1	2	3	4	5	ل أ
41	يمثل البرلمان الفئات الاجتماعية والقوى السياسية تمثيلاً صحيحًا	1	2	3	4	5	ل أ
42	يتواصل نواب دائرتي الانتخابية مع ناخبيهم	1	2	3	4	5	ل أ
43	يرضخ النواب لضغوط غير مشروعة	1	2	3	4	5	ل أ
44	يمارس النواب رقابة على جميع أعمال الوزراء	1	2	3	4	5	ل أ
45	يحارب أعضاء البرلمان الفساد	1	2	3	4	5	ل أ
46	يشرّع مجلس النواب بفاعلية	1	2	3	4	5	ل أ
47	يهتم أعضاء مجلس النواب بالشأن العام	1	2	3	4	5	ل أ

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
48	لا يستغل النواب مناصبهم لتحقيق كسب غير مشروع	1	2	3	4	5	ل أ
49	تجري الانتخابات في بلدي بطريقة حرة ونزيهة	1	2	3	4	5	ل أ
50	يمتاز أعضاء مجلس النواب بالكفاءة	1	2	3	4	5	ل أ
51	بإمكان أي مواطن أن يترشح للانتخابات اذا حاز الشروط القانونية	1	2	3	4	5	ل أ

حاجة الإصلاح

		إلى حد كبير جدًا	إلى حد كبير	محايد	إلى حد صغير	إلى حد صغير جدًا	لا أعرف
52	تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز التمثيل والمشاركة في الانتخابات النيابية	1	2	3	4	5	ل أ
53	تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز استقلالية البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ
54	تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز نزاهة البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ
55	تستدعي الحاجة إلى الإصلاح تعزيز أداء البرلمان	1	2	3	4	5	ل أ

القسم الثاني

التقارير الوطنيّة

(الأردن - لبنان - المغرب - مصر)

الجزء الأول

البرلمان في الأردن[1]

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعدّ صياغته الدكتور أمين مشاقبة.

المحتويات

الفصل الأول

الخلفية والسياق

سعت إمارة شرق الاردن منذ البدايات إلى تأسيس مجلس نيابي، ففي أوائل تموز 1923 شكلت لجنة أهلية من زعماء البلاد لتقوم بوضع قانون انتخابي على أساس التمثيل الصحيح ووافقت الحكومة على هذا التمثيل في 9 كانون الأول 1923 ولكن سلطات الانتداب البريطاني رفضت هذا المشروع في آب . 1924 وقد عرفت البلاد مجلسًا للشورى تألف في أول نيسان عام 1923 برئاسة قاضي القضاة وعضوية كل من مدير المحاسبة ومدعي الاستئناف العام ومدير المعارف ومدير الواردات ومدير التسجيل ومدير البرق والبريد؛ وتمثل دور هذا المجلس في اقتراح وصياغة القوانين والانظمة التي تساعد في ادارة البلاد، واستمر في عمله إلى أن تم إلغاؤه في أوائل تموز 1927.

وعلى أثر صدور المعاهدة الأردنية - البريطانية الأولى عام 1928، صدر القانون الأساسي (دستور 1928) بطريقة المنحة، وهدفت بريطانيا من ذلك إلى إضفاء طابع الشرعية السياسية على المعاهدة. وبناءً على هذا القانون الأساسي كرست السلطات بيد أمير البلاد، وبهذا اكتملت المعادلة بسيطرة الانتداب بالمعاهدة على البلاد، وسيطر الأمير بالقانون الأساسي على الشعب، إذ نصت المادة 16 من ذلك القانون «على ان السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير، وهو رأس الدولة الذي يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها», وهو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات للمجلس التشريعي ويدعوه إلى الاجتماع ويفتحه ويؤجله ويفضه ويحله وفقا لأحكام القانون. أمّا ما يتعلق بالسلطة التشريعية فقد نصت المادة 25 من ذلك القانون على أن تناط بالمجلس التشريعي والأمير، ويتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقًا لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن

يراعي فيه التمثيل العادل للأقليات؛ على ان يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المنتخبين أعضاء في المجلس التشريعي ويرأس رئيس الوزراء الجلسات أثناء حضوره. ولا يملك المجلس حق اقتراح مشاريع القوانين بل أعطي حق إجازتها شريطة ان يقبلها الأمير وتقترن بتوقيعه، ولم يعط المجلس حق الرقابة السياسية والإدارية على أعمال السلطة التنفيذية، وعلى ذلك فقد تشكل أول مجلس تشريعي في 2 نيسان 1929، من 16 عضوًا، منهم 14 بالانتخاب بالطريقة غير المباشرة واثنان بالتعيين حيث ان 160ممثلاً عن المواطنين هم الذين انتخبوا أعضاء المجلس التشريعي الأول واستمر حتى حل في 9 شباط 1931 على اثر خلاف حول ملحق الموازنة العامة.

وتم انتخاب المجلس الثاني في 10 حزيران 1931، وتوالت على البلاد خمسة مجالس تشريعية كان آخرها المجلس التشريعي الخامس الذي تألف في تشرين الثاني عام .1942 ويلاحظ ان هذه المجالس كانت شكلية وفاقدة لدورها الأساسي، أكان على مستوى التشريع أو على مستوى الرقابة؛ ولكنها أضفت الشرعية السياسية للانتداب والأمير معًا.

المجالس التشريعية (1929 – 1947)

رقم المجلس	عدد الأعضاء	تاريخ الانعقاد	تاريخ الانتهاء أو الحل	أسباب الحل
الأول	16	2/ 4/ 1929	9/ 2/ 1931	رفضه ملحق الموازنة العامة
الثاني	16	10/ 6/ 1931	10/ 6/ 1934	أكمل مدته الدستورية 3سنوات
الثالث	16	16/ 10/ 1934	16/ 10/ 1937	أكمل مدته الدستورية 3 سنوات

رقم المجلس	عدد الأعضاء	تاريخ الانعقاد	تاريخ الانتهاء أو الحل	أسباب الحل
الرابع	16	16/ 10/ 1937	20/ 10/ 1942	أكمل مدته الدستورية ومدد له سنتين
الخامس	16	20/ 10/ 1942	20/ 10/ 1947	أكمل مدته الدستورية ومدد له سنتين

حصل الأردن على استقلاله في 25 أيار 1946، وتحولت الإمارة إلى مملكة، وألغيت المعاهدة الأولى وتحولت إلى معاهدة صداقة وتحالف مدتها عشر سنوات، ونتيجة للاستقلال صدر الدستور لعام 1947 بطريقة التعاقد ونص الدستور «على ان نظام الحكم ملكي وراثي نيابي» وان الحكم برلماني غير كامل لأنه لم يأخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة أمام البرلمان ولكن اخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة أمام الملك. وقد اخذ الدستور بنظام المجلسين وهما الأعيان والنواب أو ما يطلق عليه معا مجلس الأمة أو «البرلمان الأردني» وحسب الدستور فإن فصل السلطات لم يكن مطلقا، بل جاء بصورة مرنة، وبشكل عام فقد انيطت السلطة التشريعية بالملك ومجلس الأمة، وحرم دستور عام 1947 مجلس الأمة من حق اقتراح القوانين الذي أعطي للسلطة التنفيذية، وأعطى المجلس حق الرقابة السياسية والمالية. وعلى هذا الأساس تشكل أول برلمان أردني في 20/ 10/ 1947 واستمر حتى 1/ 1/ 1950 وتألف من عشرين عضوًا لمجلس النواب وعشرة أعضاء لمجلس الأعيان. في المجلس الثاني تم زيادة عدد أعضاء مجلس النواب إلى أربعين عضوًا وتشكل في 20/ 4/ 1950 وحل في 3/ 5/ . 1951

ونتيجة لوحدة الضفتين (الضفة الشرقية للأردن - والضفة الغربية) أعيد تعديل الدستور، الذي صدر في عام 1952، وهو دستور معدل لدستور 1947 وهو النافذ حاليًا، فقد أخذ الدستور بمبدأ سيادة الأمة بقوله «ان الأمة مصدر السلطات

وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور» وأخذ بالنظام النيابي وأن السلطة التشريعية كما نصت المادة 62 «تتكون من مجلسي الأعيان والنواب» والملك هو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان بمن فيهم الرئيس، ومدة المجلس الدستورية أربع سنوات، ومجلس النواب يتم انتخابه بطريقة سرية وعامة ومباشرة من الشعب حسب قانون الانتخاب المعمول به في المملكة، وقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين، ولكن الدستور ميز مجلس النواب كونه منتخبًا شعبيًا والذي يمثل الرأي العام في المجتمع أعطي حق الاقتراع على الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء وحق سحب الثقة وإسقاط الوزارة وكذلك الحق في اتهام الوزراء وربط ديوان المحاسبة بالمجلس.

وبشكل عام، فإن وجود مجلس معين يتعارض مع الديمقراطية البرلمانية التي تؤسس على مبدأ الاقتراع العام؛ وحيث ان المجلس المعين من قبل السلطة التنفيذية برئاسة الملك يجعل هذا المجلس حبيسا لإرادتها وكونه صاحب اختصاص تشريعي مؤثر يشكل ضاغطًا على أعمال المجلس المنتخب في هذا السياق.

فمنذ أن صدر دستور عام 1952، بدأت نقلة نوعية في طبيعة الحياة الديمقراطية والنيابية في المملكة، واستمرت الحياة النيابية مع تفاعلات الحياة الحزبية وتأثيرات الأحداث والواقع الإقليمي على الأردن، وخصوصًا الصراع العربي - الإسرائيلي. وفي فترة الخمسينات من القرن الماضي، حل مجلس النواب الأردني أربع مرات، معظمها بسبب عدم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي فترة التسعينات من القرن الماضي، حل المجلس ثلاث مرات، بسبب الخلافات بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

ونتيجة لحرب الخامس من حزيران عام 1967 وإعلان الأحكام العرفية[1]، بقي المجلس الذي مدد له سنتين وحل في عام 1974 بسبب قرارات مؤتمر القمة في

(1) الاحكام العرفية بدأت مع عام 1967 وجمدت في عام 1989 وانتهى العمل بها عام 1992.

الرباط الذي اتفق فيه العرب على أن منظمة التحرير هي الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وعبر عشر سنوات تلت ذلك لم تجر أية انتخابات برلمانية، إلى أن وصلت الأمور إلى إشكالية دستورية، فتم تعديل المادة 73 من الدستور وأعيد المجلس السابق، وأجريت انتخابات تكميلية في سبع دوائر انتخابية في الأردن، وتم انتخاب الأعضاء الباقين الممثلين عن الضفة الغربية من قبل «المجلس نفسه» من خلال مرشحين لتلك الدوائر التي يتعذر إجراء الانتخاب فيها، وسمي هذا المجلس العاشر الذي امتدت فترته من عام 1984 إلى 1988 والذي جاء نتيجة لتعديل الفقرة الخامسة من المادة 73 من الدستور[1].

وفي نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، من القرن الماضي، ونتيجة لغياب الحياة البرلمانية، شكلت في الأردن ثلاثة مجالس استشارية بطريقة التعيين من قبل الملك، في الفترة الواقعة ما بين الأعوام 1978 و 1984، مدة كل مجلس سنتان ويعاد تعيينه. ولعبت هذه المجالس دورًا استشاريًا في مناقشة مشاريع القوانين والسياسات العامة، ولم تكن قراراتها ملزمة للحكومة ولا بديلاً عن البرلمان[2].

بعد قرار فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية عام 1988، وانتهاء الظروف التي أدت إلى عدم إجراء انتخاب عام طيلة ما يزيد عن عقدين من الزمن استؤنفت الحياة البرلمانية وأجريت انتخابات عامة في 8/ 11/ 1989على اثر أزمة اقتصادية خانقة استنادا إلى نظام القوائم لكل دائرة إذ تنافس فيها 647 مرشحًا على مقاعد مجلس النواب الثمانين (80) حسب قانون الانتخاب رقم 22 لعام1986وتعديلاته، وشاركت المرأة الأردنية لأول مرة منذ أن منحت حق الانتخاب والترشيح في 4 نيسان 1973، وكانت نسبة المشاركة 61 % من مجموع

(1) نص المادة 73، فقرة 4، 5، 6.
(2) المجلس الوطني الاستشاري الاول 20/ 11/ 1978 –20/ 4/ 1980؛
المجلس الوطني الاستشاري الثاني 20/ 4/ 1980 – 20/ 4/ 1982؛
المجلس الوطني الاستشاري الثالث 20/ 4/ 1982 – 7/ 1/ 1984.

الذين حصلوا على البطاقات الانتخابية، وكانت 54 % نسبة الاقتراع العام من الذين يحق لهم التصويت. وبرز مجلس النواب الحادي عشر ممثلاً لكافة القوى والتيارات السياسية على الساحة الأردنية، حيث حصلت جماعة الإخوان المسلمين على 22 مقعدًا، والإسلاميون المستقلون على 11مقعدًا، وشكل التيار الإسلامي ما نسبته 40 % من مقاعد المجلس، والتياران القومي واليساري 12 مقعدًا، وحصل تراجع في التيار العشائري، وبهذا المجلس بدأ البرلمان يمارس مهامه في التشريع والرقابة وصدرت العديد من القوانين والتشريعات التي عززت المسار الديمقراطي الأردني[1].

عدل قانون الانتخاب الأردني رقم 22 لسنة 1986 إذ الغي نظام الانتخاب بالقائمة وتم إعطاء كل مواطن صوتًا واحدًا، وسمي «قانون الصوت الواحد» وأجريت الانتخابات للمجلس الثاني عشر في 8/ 11/ 1993على هذا الأساس، واستطاعت المرأة الأردنية الحصول على معقد واحد، وكانت المرة الأولى في تاريخ الأردن. وقد تمثلت معظم التيارات السياسية في هذا المجلس، غير ان قانون الصوت الواحد اثر على النسيج الاجتماعي ومزق الفئات الاجتماعية والعشائر والعائلات إلى فرق متناحرة بدل ان تكون متنافسة ديمقراطيًا، إذ ازدادت العصبيات داخل العشيرة الواحدة، وتقسمت العائلة أو العشيرة إلى عدة كتل متصارعة وزادت من حدة الفرقة والبغضاء وأحيانًا أخذ الصراع أشكالاً عدائية وعدوانية بين الأطراف على أسس العصبية وبالتالي تأثر التماسك والنسيج الاجتماعي وازدادت حدة الخلافات بين العشائر والعائلات.

أما بالنسبة إلى مجلس النواب الثالث عشر 1997 - 2001، فقد جرت الانتخابات في ظل مقاطعة لعدد من القوى السياسية منها جبهة العمل الإسلامي

(1) من أهم القوانين التي انجزت، قانون محكمة امن الدولة رقم 6 لسنة 1993، قانون المطبوعات والنشر رقم 10 لسنة 1992، الاحزاب السياسية رقم 32 لسنة 1992، الغاء الاحكام العرفية والغاء قانون الدفاع لسنة 1935 واستبداله بقانون الدفاع رقم 12 لسنة 1992.

(الإخوان المسلمون)، والحزب الديمقراطي الأردني، وحزب الوحدة الشعبية الديمقراطي الأردني وحزب العمل القومي (حق) والجبهة الأردنية الدستورية، وحزب الأنصار العربي، والحركة القومية الديمقراطية، وأيدت النقابات المهنية قرار المقاطعة، وكانت الأسباب الرئيسية في المقاطعة هي الاحتجاج على قانون الصوت الواحد، والحكم سلفا بعدم النزاهة والإجراءات المعقدة في تسجيل الناخبين واستخراج البطاقات، وعدم المساواة في التقسيمات الإدارية وأعداد المواطنين في كل دائرة. وعلى الرغم من المقاطعة، فقد شارك إسلاميون مستقلون، ووصلت نسبة المشاركة إلى 55,9 % من الذين استلموا بطاقاتهم، ووصلت نسبة الاقتراع العام الكلي إلى 45,10 %. وقد حل مجلس النواب الثالث عشر بصدور الإرادة الملكية في صيف 2001 قبيل انتهاء مدته الدستورية، وانقطعت الحياة النيابية لمدة سنتين استنادًا لصلاحيات الملك الدستورية في التأجيل لوجود ظروف قاهرة تمنع من إجراء الانتخابات. وعلل عدم إجراء الانتخابات في موعدها بسبب الإجراءات الإدارية المعقدة في إصدار البطاقات المدنية الممغنطة، ويرى البعض ان سبب التأجيل يعود إلى الأوضاع الإقليمية السائدة وعدم الاستقرار السياسي الحاصل في المنطقة على الجانبين الشرقي (العراق) والغربي (فلسطين) وتأثيرهما على الحالة الأردنية، وباعتقادنا ان حالة الضعف التي وصل إليها رئيس الوزراء شخصيًا بعدم قدرته على مواجهة برلمان جديد ورغبته في إطالة المدة الزمنية لوزارته كانت السبب المباشر في تأخير إجراء الانتخاب العام لمدة سنتين. وفي هذه الفترة الزمنية استغل غياب البرلمان، واستنادًا إلى نص المادة 94 من الدستور، تم إصدار ما يزيد عن 211 قانونًا مؤقتًا من قبل السلطة التنفيذية، بما فيها قانون الانتخاب الجديد رقم 34 لسنة 2001 (مؤقت) الذي أجريت على أساسه الانتخابات في 17 حزيران 2003، وبهذا القانون تم زيادة أعداد المقاعد النيابية من 80 إلى 110 وخصص فيها 6 مقاعد للنساء (الكوتا النسائية) وقسمت المملكة إلى 45 دائرة انتخابية موزعة على 12 محافظة بالإضافة إلى مناطق البادية الثلاث في الشمال والوسط والجنوب.

البرلمان الأردني
مجالس النواب (1947 – 2006)

رقم المجلس	عدد الأعضاء	تاريخ الانعقاد	تاريخ الانتهاء أو الحل	أسباب الحل والانتهاء
الأول	20	20/ 10/ 1947	1/ 1/ 1950	من أجل إجراء انتخابات لوحدة الضفتين
الثاني	40	20/ 4/ 1950	3/ 5/ 1951	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية
الثالث	40	1/ 9/ 1951	22/ 6/ 1954	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية
الرابع	40	17/ 10/ 1954	26/ 6/ 1956	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية
الخامس	50	2/ 10/ 1956	21/ 10/ 1961	أكمل مدته الدستورية
السادس	60	2/ 10/ 1961	17/ 10/ 1962	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية
السابع	60	27/ 11/ 1962	20/ 4/ 1963	عدم منح الحكومة الثقة
الثامن	60	8/ 7/ 1963	23/ 12/ 1966	عدم التعاون مع السلطة التنفيذية
التاسع	60	18/ 2/ 1967	23/ 11/ 1974	بسبب قرارات قمة الرباط

رقم المجلس	عدد الأعضاء	تاريخ الانعقاد	تاريخ الانتهاء أو الحل	أسباب الحل والانتهاء
العاشر	60	16/ 1/ 1984	30/ 7/ 1988	بسبب فك الارتباط القانوني والإداري مع الضفة الغربية
الحادي عشر	80	27/ 11/ 1989	7/ 3/ 1993	حل للتمهيد لإجراء الانتخابات العامة
الثاني عشر	80	1993	9/ 1997	حل للتمهيد لإجراء الانتخابات العامة
الثالث عشر	80	29/ 11/ 1997	6/ 2001	حل وتم تأجيل الانتخاب لمدة سنتين حسب المادة 73 من الدستور
الرابع عشر	110	2003		

الإطار الدستوري والقانوني للبرلمان الأردني

في مجال السلطات تعتبر الأمة مصدر السلطات وتمارس سلطاتها على الوجه المبين في الدستور إذ تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف المجلس من مجلسي الأعيان والنواب[1]، وقد أعطى الدستور الملك صلاحيات واسعة في المجال التشريعي، فنصَّ الدستور على ان الملك هو الذي يصدر الأوامر

(1) الدستور الاردني م 24-25.

بأجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، وهو الذي يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق أحكام الدستور، وله الحق في حل مجلس النواب، وكذلك الحق في حل مجلس الأعيان أو إعفاء أيٍّ من أعضائه من العضوية، وهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس المجلس ويقبل استقالتهم[1].

يتضح من مجموعة هذه النصوص الدستورية أن الملك في النظام السياسي الأردني يملك صلاحيات واسعة حيث إن الدستور الأردني يعطي الملك الحق في الحكم والتدخل في الشؤون العامة كونه مصون من كل تبعة ومسؤولية حيث تقع المسؤولية على كاهل الوزراء أمام مجلس الأمة، ويعتبر الملك رأس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية. اذ تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه، وهذا يوضح جليا مدى التداخل في أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، فثمة اختصاصات ذات طابع تشريعي أعطيت للسلطة التنفيذية ممثلة بالملك، وفي مجال موضوع مجلس الأعيان فالصلاحيات لرأس الدولة تأتي مطلقة في التعيين، أو الإعفاء من العضوية أو قبول الاستقالة أو حل المجلس نفسه، فالواقع أن الأمر يحتاج إلى تنسيب من رئيس الوزراء وتوقيع وزير الداخلية كي تصدر الإرادة الملكية، وتأتي في كثير من الأحيان هذه التوقيعات شكلية أو مطلوبة لأنهم ليسوا أصحاب قرار فعلي في هذا الشأن[2].

وفي مجال التطبيق للنصوص السالفة الذكر فإن التطبيق دقيق ودائم ومستمر لأن معظمها صلاحيات لرأس الدولة وتصب في خدمة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهذا يعطي مؤشرًا على مدى تحكم السلطة التنفيذية بالتشريعية، ويلاحظ ذلك في عمليات الإرجاء للانعقاد التي نص عليها الدستور إذ تبدأ الدورة العادية كل عام في الأول من تشرين الأول حيث أصبح عرفًا سياسيًا استخدام الحق الدستوري للإرجاء لمدة لا تزيد عن شهرين، ويضاف إلى ذلك عمليات حل مجالس النواب قبل انتهاء مدتها الدستورية، فقد تم حل المجالس الثلاثة الأخيرة قبل نهاية

(1) الدستور الاردني م 34 فقرة 1-4.

(2) الدستور الاردني م 26، م30.

مدتها الدستورية وهي أربع سنوات، إذ نص الدستور على أنه يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائمًا حتى يتم انتخاب المجلس الجديد[1]. إذ يلاحظ أن هناك تجاوزًا بصورة دائمة لهذه المادة اذ تحل المجالس قبل نهاية مدتها الدستورية بحجة إجراء الانتخاب العام، وعملية تأجيل الانتخاب العام حق للملك إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر، ويظهر النص صفة الإطلاق على حق الملك في تأجيل الانتخاب العام حيث إن الصلاحية التقديرية للظروف القاهرة التي تحول دون إجراء الانتخاب العام في البلاد تعود إلى مجلس الوزراء، وهذا النص تم استخدامه بعد حل مجلس النواب الثالث عشر في 2001 وعلى أساسه تم تعطيل الحياة البرلمانية مدة سنتين إلى أن أجريت انتخابات المجلس الرابع عشر في تموز 2003. أما مجلس الأعيان فمدته الدستورية أربع سنوات ومنذ عام 2001 حتى 2006 تم حله وإعادة تشكيله ثلاث مرات، بمعنى كل سنتين مرة، والمعروف أن الدستور ينص على أن مدة العضوية في مجلس الأعيان أربع سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء كل أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم[2]، وهذه تدخل ضمن صلاحيات الملك الدستورية كما نصت المادة 34 و36 من الدستور[3].

ومدة رئيس مجلس الأعيان سنتان، ويجوز إعادة تعيينه. ويجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب، وتكون أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين. ونص الدستور على أنه إذا حل مجلس النواب، توقف جلسات مجلس الأعيان، وحدد

---

(1) الدستور الاردني، م 68.

(2) الدستور الاردني، م65.

م 34 فقرة 4، «للملك ان يحل مجلس الاعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية».

م36: «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم».

(3) - مجالس الاعيان: التاسع عشر 23/ 11/ 2001- 17/ 11/ 2003؛
العشرون 17/ 11/ 2003-17/ 11/ 2005؛
الحادي والعشرون 17/ 11/ 2005.

الدستور شروط العضوية لمجلس الأعيان بأن يكون العضو قد أتم أربعين سنة، وأن يكون من إحدى الفئات التالية: رؤساء الوزراء، والوزراء الحاليين والسابقين، ومن شغل سابقًا مناصب السفراء، والوزراء المفوضين، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعدًا، والنواب الذين انتخبوا مرتين أو أكثر، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب، واعتماده بأعمالهم وخدمتهم للوطن.

أما الإطار الدستوري لمجلس النواب فإنه يستند إلى أن المجلس يتألف من أعضاء منتخبين انتخابًا عامًا سريًا ومباشرًا وفقًا لقانون الانتخاب الذي يكفل مبادئ سلامة الانتخاب وحق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بإرادة الناخبين. ومدة المجلس أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام، وأعطيت للملك صلاحية تمديد عمر المجلس لمدة لا تقل عن سنة واحدة، ولا تزيد على سنتين، وحدد المرشح لمجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة من عمره، بالإضافة إلى الشروط الواردة في المادة 75 من الدستور وهي شروط تنطبق على كلا المجلسين، وتتمثل بأن يكون أردني الجنسية ولا يدعي بجنسية أو حماية أجنبية، أن لا يكون محكومًا بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونيًا، وأن لا يكون محجوزًا عليه ولم يرفع الحجز عنه، وأن لا يكون محكومًا عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، أن لا تكون له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق على من كان مساهمًا في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص، أن لا يكون مجنونًا أو معتوهًا (الأهلية العقلية)، وأن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص، وأن لا يكون منتميًا إلى حزب سياسي غير أردني، وأعطي حق الفصل في النيابة للمجلس نفسه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي الأعضاء، وعبر تاريخ المجلس لم يحصل أن تم إبطال نيابة أحد، ونص الدستور على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية مجلسي الأعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هو منتسب إليه، ويصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس

الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات، وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب، وأعطي كل من المجلسين الحق في وضع الأنظمة الداخلية لضبط وتنظيم إجراءاته، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها.

الفصل الثاني

تحليل المبادئ

1 – التمثيل والمشاركة

1 – 1 تمثيل صحيح وعادل

1 – 1 – 1 انعكاس التنوع في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

يبلغ عدد سكان المملكة الأردنية الهاشمية خمسة ملايين وثلاثمائة وخمسين ألف نسمة (5.350.000)، ويشكل الذكور منهم ما نسبته 51,5 % والإناث 49,5 %. وينقسم السكان إلى فئتين هما، الحضر ونسبتهم 82,3 % والأرياف ونسبتهم 17,7 % من العدد الكلي للسكان. وتشكل الفئة العمرية ما دون العشرين عامًا ما نسبته 49,8 % وهذا مؤشر على ان المجتمع الأردني ما زال فتيًا، وتبلغ نسبة النمو السكاني الحالية 2,6 %. وينص الدستور على أن دين الدولة الإسلام ونسبة المسلمين تصل إلى 97,5 % يتبعون المذهب السني وهناك طوائف مسيحية نسبتها 2,5 % من مجموع السكان وهم من جذور عربية لغة وثقافة، وتوجد أقليات عرقية مثل الشراكسة والشيشان بأعداد لا تزيد عن خمسين ألفًا، ونتيجة للصراع العربي – الإسرائيلي تعرض الأردن لهجرات فلسطينية قسرية منذ عام 1948، و1967، إضافة إلى قرار الوحدة بين الضفتين عام 1950 الذي أعطى الجنسية الأردنية للفلسطينيين، وأضافت حرب الخليج الثانية أعدادًا من الفلسطينيين الذين عادوا إلى الأردن عام 1990 وما بعدها، وتشير بعض المصادر لعام 2004 أن عدد الأردنيين من أصل فلسطيني حوالى مليون وسبعمائة وخمسون ألفًا، يضاف إليهم 350 ألفًا من قطاع غزة، وفي ضوء هذه الأرقام فإن نسبتهم تصل إلى 39,25 % من السكان.

وفي ضوء أحكام الدستور والقوانين النافذة فإن جميع مكونات المجتمع الأردني بمن فيهم الأقليات، قد حفظت حقوقهم، ونصت المادة السادسة من الدستور على أن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين.

1 – 1 – 1 – 1 على مستوى الجماعات الدينية والطائفية والقومية

وفي نظام الدوائر الانتخابية رقم 42 لسنة 2002 توزعت مقاعد مجلس النواب على الأبعاد الجغرافية والعرقية والطائفية، ونوع الجنس، إذ قسمت البلاد إلى ثلاث عشرة منطقة انتخابية: اثنتا عشرة محافظة، بالإضافة إلى منطقة البادية (شمال، وسط، جنوب)، فيها 45 دائرة انتخابية خصص لكل دائرة انتخابية عدد من المقاعد، أعلاها 7 مقاعد، وأدناها مقعد واحد. وتم تمثيل الأقليات بعدد من المقاعد في مناطق سكناهم وتواجدهم حيث أعطيت للطوائف المسيحية 9 مقاعد وبنسبة 8,18 % من مجموع المقاعد للمجلس، وأعطيت للشركس والشيشان ثلاثة مقاعد وبنسبة 2,72 % من مجموع مقاعد المجلس، وهذه النسب المئوية تزيد عن نسبة تعدادهم كسكان في المملكة، وحدد للنساء 6 مقاعد ما يسمى «الكوتا النسائية» لتمثيل المرأة في المجلس بعدما فشلت في العديد من الدورات السابقة باستثناء المجلس 12 فقد حصلت فيه على مقعد واحد، وبالنظر إلى واقع المجلس النيابي الرابع عشر فإن التمثيل نسبيًا واضح وجلي لمعظم شرائح المجتمع الأردني بكافة أطيافه السياسية وشرائحه الاجتماعية.

الطائفة والشريحة الاجتماعية والجنس	عدد المقاعد
مسلمون	92
مسيحيون	09
الشراكسة والشيشان	03
النساء (كوتا)	06
المجموع	110

إذ ضم المجلس كافة الفئات العمرية من 30 سنة فما فوق وهو الحد الأدنى حسب القانون إلى فئة 60 سنة فما فوق، وأكبر فئة عمرية هي فئة (51 - 55) سنة حيث وصل عددهم إلى 28 نائبًا وبنسبة 25,45 %، وتلتها الفئة (56 - 60) سنة، حيث يبلغ عددهم 20 نائبًا، ثم الفئة العمرية (41 - 45) سنة إذ وصل عددهم إلى 19 نائبًا.

وكانت أقل فئة عمرية هي فئة (30 - 35) سنة حيث وصل عددهم إلى اثنين وبنسبة 1,82 %، ويمكن القول هنا إن نسبة النواب الذين تزيد أعمارهم عن 50 سنة وصلت إلى 59,90 % من المجموع الكلي لعدد النواب، وهي يعطي مؤشرًا على مستوى النضوج العمري للعدد الأكبر من أعضاء المجلس آخذين بعين الاعتبار أن هذا العامل وحده لا يكفي ولكنه مؤشر شكلي فقط.

الفئات العمرية لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر

الفئة	العدد	النسبة المئوية
35 - 30	2	%1,82
40 - 36	9	%8,18
45 - 41	19	%17,27
50 - 46	15	%13,64
55 - 51	28	%25,45
60 - 56	20	%18,18
60 فما فوق	17	%15,45

1 - 1 - 2 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الفعلي

في مجال الانتساب إلى النقابات والاتحادات على مختلف أنواعها، بلغ عدد المنتسبين إلى النقابات المهنية بشكل عام 53 نائبًا وبنسبة 48،19 %، وغير

المنتسبين إلى أي نقابة بلغ عددهم 57 نائبًا وبنسبة 51,18 %، إذ يبلغ عدد المنتسبين إلى نقابة الأطباء 17 نائبًا وبنسبة 15,45 %، تلتها نقابة المهندسين وبلغ عددهم 12 نائبًا وبنسبة 10,91 %، أما المنتسبون إلى نقابة المحامين فبلغ عددهم 12 نائبًا وبنسبة 10,91 %، والمنتسبون إلى نقابة الصيادلة بلغ عددهم 4 نواب وبنسبة 3,64 %، وبقية النقابات المهنية مثل نقابة المهندسين الزراعيين أو المقاولين، والعمال، والشاحنات والنقل وغيرها فقد بلغ عددهم 8 نواب وبنسبة 7,27 %، آخذين بعين الاعتبار ان هؤلاء لا يمثلون النقابات من ناحية سياسية أو مؤسسات مجتمع مدني بل هم أعضاء منتسبون لها جاء بعضهم لعضوية مجلس النواب على أسس حزبية والبعض الآخر على أسس عشائرية أو كمستقلين.

أعضاء مجلس النواب الأعضاء في النقابات المهنية

النقابة	العدد	النسبة المئوية
نقابة الأطباء	17	%15,45
نقابة المحامين	12	%10,91
نقابة المهندسين	12	%10,91
نقابة الصيادلة	4	%3,64
النقابات الاخرى	8	%7,28
غير المنتسبين	57	%51,81
المجموع	110	%100

أثرت البنى الاجتماعية على تركيبة مجلس النواب بدرجة عالية، حيث إن السمة الغالبة لأعضاء المجلس الحالي هي السمة العشائرية (القبلية) إذ ما يزيد عن 75 % من أعضاء المجلس تم انتخابهم على هذا الاساس، ومرشحو الاحزاب السياسية استندوا إلى ثقلهم العشائري أو العائلي، ولولا ذلك لما حالفهم الحظ بالنجاح في هذه الدورة. وهذا مؤشر على قوة البنى الاجتماعية التقليدية والعشيرة والقبيلة والعائلة في الحياة السياسية للدولة.

وعلى الرغم من وجود 34حزبا سياسيًا مرخصًا رسميًا واتجاهاتها السياسية تتلخص في ثلاثة تيارات هي: يمين، وسط، ويسار قومي لكنهم لم يحصلوا إلا على25 % من أعضاء المجلس، وكانت جبهة العمل الاسلامي (الإخوان المسلمون) الأكثر تمثيلا إذ يسيطرون على17 مقعدًا ما نسبته 15,5 % من مجموع مقاعد مجلس النواب، وهناك عدد من النواب ذوي اتجاهات سياسية إسلامية مستقلة من خارج إطار جبهة العمل الاسلامي أو أعضاء سابقين في الجبهة، ويضم المجلس نائبين من التيار القومي اليساري وخمسة نواب يمثلون الاتجاه القومي، و15 نائبًا من الوسط المعتدل (الوطني الدستوري)، وتظهر تركيبة مجلس النواب الحالية أن 89 من 110 يعتبرون معتدلين وسطيين أي موالين أكثر منهم معارضين. ويضم المجلس فئة من رجال المال والأعمال والاقتصاديين الذين اعتمدوا على الملاءة المالية للوصول إلى عضوية المجلس، وتتمثل المرأة بست مقاعد استنادًا لنظام الكوتا النسائية، ويلاحظ أن هناك تمثيلاً نسبيًا لمعظم القوى السياسية والاجتماعية، وتوزيعًا للمقاعد على كافة الأبعاد الاجتماعية، والجغرافية، والطائفية، والعرقية، فالتنوع العام للمجتمع ينعكس على الواقع البرلماني، واذا ما أخذنا بعين الأعتبار عدد السكان الكلي فإن لكل 48,630 ألف مواطن مقعدًا واحدًا. وتتفاوت نسبة الأعداد إلى المقاعد من منطقة إلى أخرى لظروف اجتماعية، وجغرافية وربما بعضها سياسي، فأعلاها لكل 94 ألف مواطن مقعد، وأدناها لكل 19 ألف مواطن مقعد واحد.

1 – 1 – 3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

استنادًا إلى مؤشرات الانتخاب العام لمجلس النواب 2003، بلغ مجموع الأفراد الذين يحق لهم الانتخاب 2,843,483 مواطنًا من أصل 5، 3 مليون نسمة و هم من سن 18 سنة فما فوق، أما أعداد الحاصلين على البطاقة الانتخابية التي اعتمدت من قبل وزارة الداخلية (دائرة الأحوال المدنية) فقد بلغ 2,335,496 ونسبتهم 81,78 % من إجمالي الأعداد التي يحق لها الانتخاب، وبلغ عدد الذكور 1,133,907 ونسبتهم 48,75 %، وبلغت الإناث 1,191,589 ونسبتهن 51,25 %، ووصلت نسبة الاقتراع العام الكلي إلى 49,20 % إذ صوّت 1,369,126 من

2,782,435 يحق لهم الانتخاب، أما النسبة المئوية للمقترعين من عدد الحاصلين على البطاقات الانتخابية فقد وصل إلى 58,87 %. وبلغت أعداد المقترعين من الذكور 655,512 وبنسبة 57,81، ووصلت نسبة الإناث المقترعات إلى 59,88 % والسبب يعود إلى زيادة نسبة الإناث المقترعات في أن أفراد القوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني والمخابرات العامة لا يحق لهم المشاركة في الانتخاب العام، ويزداد الإقبال على الاقتراع في المناطق الريفية والبادية إذ وصل أعلاه إلى نسبة 82,9 % ويتدنى في المدن الكبيرة مثل العاصمة مثلا وصل إلى 43,1 %.

أعداد ونسبة المشاركة في الانتخابات البرلمانية

السنة	عدد المسجلين في القوائم الانتخابية	الحاصلين على البطاقات الانتخابية	عدد المقترعين	النسبة المئوية للمشاركة العامة
1989	1,020,446	877,475	541,426	%53,06
1993	1,501,279	1,196,04	819,576	%54,59
1997	1,838,199	1,480,898	798,829	%45,10
2003	2,782,435	2,325,496	1,369,126	%49,20

1 – 1 – 4 نسبة المقترعين الممثلين عمليًا في البرلمان

في انتخابات 2003 أظهرت النتائج ان مجموع الأصوات التي حصل عليها النواب الناجحون من دون الكوتا النسائية وعددهم 104 نواب وصل إلى 495686 صوتًا، ووصل عدد الأصوات التي نالتها الناجحات في الكوتا النسائية وعددهن 6 نواب نساء 12688 صوتًا، وبذا تكون نسبة الأصوات التي حصل عليها النواب فعليًا يساوي 37 % من مجموع أصوات المقترعين الكلي على مستوى المملكة.

وبالنظر إلى الجدول المرفق:

فإن نواب محافظة العاصمة وإربد كانوا أكثر أعضاء مجلس النواب تمثيلاً لجمهور الناخبين من حيث عدد الأصوات التي حصلوا عليها من مجموع المقترعين

في محافظاتهم، وجاءت أدنى النسب في محافظة العقبة ومعان، وقد كان الترتيب كذلك فيما يتعلق بالمجموع العام للمقترعين في المملكة.

وظهر ان التنافس على المقاعد الانتخابية كان شديدًا في محافظة عجلون ومادبا، حيث تنافس ما يقارب عشرة مرشحين على كل مقعد في كل منهما بينما كان التنافس أقل شدة في محافظة المفرق والكرك والبلقاء والعقبة ودوائر البدو، حيث تنافس ما بين 4 – 6 مرشحين على كل مقعد نيابي، وفيما يلي النسب المئوية للناجحين فعليًا:

عدد المرشحين والنسب التي حصلوا عليها في كل محافظة في انتخابات عام 2003

الدائرة الانتخابية	عدد المرشحين في كل محافظة	النسبة التي حصل عليها مرشحو كل محافظة من المجموع العام للمقترعين في المملكة	النسبة التي حصل عليها الفائزون في كل محافظة من المجموع العام للمقترعين في المملكة	المقاعد المخصصة للمحافظة	مجموع أصوات النواب في الناجحين في كل محافظة	نسبة تنافس المرشحين على مقاعد المحافظة (مجموع المرشحين مقسوما على عدد المقاعد المخصصة للمحافظة)
محافظة العاصمة	165	27,5	% 12,6	23	171661	% 7,1
محافظة اربد	129	% 21	% 6,1	16	851,2	% 8
محافظة البلقاء	63	% 8,9	% 2,6	10	39424	% 6,3

محافظة الكرك	57	% 6,7	% 2,3	10	31,78	% 5,7
محافظة الزرقاء	89	% 11	% 3,5	10	48337	% 8,9
محافظة معان	28	% 1,7	% 0,6	4	19350	% 7
محافظة المفرق	18	% 3	% 1,4	4	8318	% 4,5
محافظة الطفيلة	33	% 1,2	% 1,3	4	10628	% 8,2
محافظة مادبا	37	% 3,2	–	4	13796	% 9,7
محافظة جرش	32	% 3,3	–	4	13960	% 8
محافظة عجلون	42	% 0,3	–	4	13426	% 10,5
محافظة العقبة	13	% 1,1	% 0,5	2	7931	% 6,5
دوائر البدو	59	%6,3	2,3	9	32675	%6,5
المجموع	765	%99,1	36,3	104	495686	

1 – 2 تكافؤ الفرص بين المرشحين

1 – 2 – 1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

الجهة المشرفة على إدارة العملية الانتخابية هي وزارة الداخلية؛ فإشرافها من

مرحلة إعداد الجداول الانتخابية ومرورًا بعمليات الانتخاب والفرز وإعلان النتائج وتشكل لجنة مركزية عليا لهذه الغاية. ويوجد في الوزارة مديرية متخصصة بشؤون الانتخابات، ويتولى في العادة وزير الداخلية كعضو في السلطة التنفيذية عملية الإعلام عن مجريات العملية الانتخابية منذ بدايتها، وفي انتخابات عام 1997 تم تعيين ناطق إعلامي لشؤون الانتخابات يعقد مؤتمرات صحفية منتظمة ويوضح سير الإجراءات المتخذة، مبيّنًا موقف الحكومة من القضايا المطروحة ومفسرًا الأحداث التي قد تحصل أثناء سير الإجراءات ويتولى هذه المهمة طيلة العملية الانتخابية. وجرت العادة ان تقوم مديرية الانتخابات باستخدام وسائل الإعلام الحكومية لبث نشرات تفصيلية أو إرسال رسائل إعلامية تتعلق بالنزاهة وحق المواطن في استخدام صوته بأمانة كحق دستوري وعملية تحفيز المواطنين على المشاركة بكثافة في العملية الانتخابية واختيار المرشح الكفوء والابتعاد عن العصبيات إلى غير ذلك من إعلام تثقيفي يساهم في دفع عملية الديمقراطية والمشاركة السياسية، ويقوم وزير الداخلية بتحديد وإعلان مواعيد التشريع حسب قانون الانتخاب، وتجري أحيانًا مقابلات تلفزيونية مع المسؤولين عن العملية الانتخابية تطرح فيها المسائل القانونية والعملية لهذه العملية، وبالتالي فإن الحكومة هي المسؤولة الأولى عن الإعلام الانتخابي.

1 – 2 – 2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة

نظم قانون الانتخاب في مواده 17و18و19و20 عملية الدعاية الانتخابية ونص على أنها حرة وفق أحكام القانون، ويسمح لأي مرشح القيام بها من تاريخ قبول الترشيح، وعلى المرشح أن يتقيد عند ممارسته للدعاية الانتخابية بأحكام الدستور، واحترام سيادة القانون، واحترام حرية الفكر والرأي لدى الغير، وعليه الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين، وعليه الالتزام بعدم إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية أو دور العبادة والجامعات والمعاهد العلمية والمدارس الحكومية والخاصة والشوارع العامة، وكذلك الأبنية التي تشغلها الوزارات والمؤسسات العامة الرسمية أو الخاضعة لإشراف الحكومة. وعليه الالتزام بعدم التعرض لأي دعاية انتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية أو بواسطة أعوانه في حملته الانتخابية.

وأعطي الحق للمرشحين في نشر إعلاناتهم وبياناتهم المتضمنة أهدافهم وخططهم ومناهج عملهم شريطة ان تحمل أسماءهم الصريحة، وتعفى هذه الإعلانات والبيانات من الترخيص أو الرسوم، وحذر القانون من استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية كما يمنع لهذه الغاية استعمال مكبرات الصوت خارج القاعات وعلى وسائط النقل.

ومنع القانون المرشحين من إلصاق أو تعليق إعلاناتهم وصورهم وبياناتهم على الجدران وأعمدة الهاتف والكهرباء والاملاك العامة، وتحدد الأماكن من أمانات المدن الكبرى والبلديات لغايات الإعلان والصور، ومنع القانون أثناء الدعاية الانتخابية أن تتضمن الخطابات والبيانات والإعلانات وكافة وسائل الدعاية الانتخابية، المساس بأي مرشح آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو إثارة النعرات الطائفية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين فئات المواطنين، ومنع إقامة المهرجانات والتجمعات بالقرب من مراكز الاقتراع والفرز.

ومنع القانون موظفي الحكومة والمؤسسات العامة الرسمية وأمناء البلديات وموظفيها من القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي مرشح من المرشحين في مناطقهم. ومنع أي مرشح من تقديم الهدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع، أو الوعد بتقديمها إلى شخص طبيعي أو معنوي سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة الغير، ويحظر على أي شخص أن يطلب مثل تلك الهدايا أو التبرعات أو المساعدات أو الوعد بها من أي مرشح. وقد حدد القانون العقوبات في حالة مخالفة المواد المتعلقة بالدعاية الانتخابية مادة 17 – 20 بالقول يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، أو بكلتا العقوبتين كل من يخالف الأعمال المحظورة في هذه المواد.

أُعطي المرشحون حرية نشر إعلاناتهم الانتخابية بالوسائل المتاحة، ولكن التلفزيون الحكومي لا يسمح لهم بنشر إعلاناتهم ولا وجود لتلفزة للقطاع الخاص بعد، وبالتالي يقتصر الاعلان الانتخابي على الصحف اليومية والاسبوعية بالإضافة إلى المنشورات والدعاية في الشوارع أو الاماكن العامة المسموح بها. ومن منظور

واقعي فالدعاية الانتخابية مصونة بشكل واسع في مختلف وسائل الإعلام المقروءة، فالصحافة تنشر البيانات والإعلانات الانتخابية للمرشحين مقابل مبالغ مالية وحسب حجم الإعلان وتكراره، فقد كانت هناك أفكار في إعطاء بعض المرشحين دقائق إعلانية عبر التلفاز ولكنها لم تنجح، وبشكل عام ما زالت الدعاية الانتخابية تقليدية بحتة تعتمد على اليافطات الإعلانية والبيانات الانتخابية والمهرجانات المختلفة، وهي تطبق دون الأخذ بالمحاذير والممنوعات في القانون في كثير من الدوائر الانتخابية وتستخدم أعمدة الهاتف والكهرباء وحتى أعمدة الأشارات الضوئية، والجدران العامة بشكل موسع دون تطبيق فاعل للقانون من قبل السلطات العامة. وبشكل عام فإن ممارسات غير سليمة تمارس في الدعاية والإساءة للمرشحين الخصوم منها تمزيق الصور واليافطات وعمليات اغتيال الشخصية بالشائعات، أما الإذاعة الرسمية فهي غير مستخدمة مطلقًا لمثل هذا النوع من الدعاية، وربما بعد ظهور محطات إذاعية خاصة على موجة FM ستكون وسيلة جديدة في قادم الايام. ويلاحظ أن جميع المرشحين متساوون في حقهم في التعبير عن آرائهم وإظهار بياناتهم. وعمليًا فالوضع المالي (الملاءة المالية) للمرشح هي التي تحدد حجم ونوع الدعاية الانتخابية التي يتبناها. ولوحظ في انتخابات مجلس النواب الرابع عشر انه تم تخصيص برنامج تلفزيوني للالتقاء بالمرشحين في كل محافظة بحضور جمهور من المواطنين، وقد حرص بعض المرشحين على حضور البرنامج، وغاب عنه ولم يشارك فيه أعداد لأ باس بها من المرشحين. وبشكل عام، لا يوجد قانون يضمن المساواة في الظهور في وسائل الاعلام.

1 – 2 – 3 تنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لم يعالج قانون الانتخاب موضوع التبرعات المادية والعينية للحملات الانتخابية، ولم يحدد أي سقوف أو آليات أو عقوبات، وتركت دون نص، وهذا لا يعني انها عمليًا لا تمارس فهي من الناحية الواقعية ممارسة ولكن بشكل سري وغير معلن من بعض قوى المصالح والضغط أو حتى أحيانًا بين أبناء العائلة الواحدة في دعم مرشحيهم بتبرعات مادية أو عينية. تتم عملية التبرع بالمال لبعض المرشحين بصورة شخصية من قبل مجموعة مصالح اقتصادية أو مالية إذ يتم اختيار عدد من

المرشحين في دوائر مختلفة، وحسب مصالح تلك الجماعة تقدم بعضًا من المال بصفة شخصية لبعض للمرشحين لدعم حملاتهم الانتخابية. أما الأحزاب السياسية المسجلة رسميًا فهي تحدد سقوفًا مالية لكل مرشح من مرشحيها وتقدم هذا الدعم المالي لتغطية الحملة الانتخابية للمرشح، وأظهر الاستطلاع أن ما نسبته 93% يوافقون على أن الحملة الانتخابية يتم تمويلها من أموال المرشح الخاصة، ويرى ما نسبته 60 % من التبرعات الفردية.

1 – 2 – 4 تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

لم يحدد قانون الانتخاب الأردني أي سقف مالي للإنفاق على الحملات الانتخابية، وهذه تحددها الملاءة المالية للمرشح أو الجهة الحزبية التي ينتمي إليها، وحقيقة الأمر انه لا وجود لأرقام دقيقة لذلك.

إلا انه مع تطور الحالة الديمقراطية وتكرار الانتخابات في السنوات الأخيرة، أصبح رأس المال يلعب دورا رئيسيا في معظم الحملات الانتخابية البرلمانية أو إن الكلفة العامة لأي حملة أصبحت باهظة، ولم يحدد قانون الانتخاب أية آليات لضبط الإنفاق إلا أنه منع الهدايا والتبرعات المادية والعينية أو الرشوة لشراء الأصوات ووضع عقوبات لها كما ورد في المادة 47 من قانون الانتخاب. ولكنها تمارس بصورة سرية من قبل بعض المرشحين وأعوانهم في الكثير من الدوائر.

1 – 3 انتخابات حرة ونزيهة

1 – 3 – 1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

تراعى المعايير الدولية في مراحل العملية الانتخابية المتعددة، حيث يتم اعداد جداول الناخبين وعرضها وحق الاعتراض عليها في مدد محددة وثم تنقيحها ووضعها بالشكل النهائي، ويلاحظ أحيانًا عدم دقة الكشوف النهائية اذ يكون فيها تكرار وأسماء غائبين غير مشطوبة. وفي انتخابات عام 2003 تم إعداد جداول الناخبين من قبل دائرة الاحوال المدنية وحسب الرقم الوطني واصدرت القوائم للذين يحق لهم الانتخاب، ووزعت على كل دائرة انتخابية، وتطبق المعايير الدولية في آليات الاقتراع حيث تتأكد اللجنة من الهوية الشخصية ذات الرقم الوطني وتسلم

للمواطن ورقة الانتخاب وهناك أماكن خاصة وشبه مغلقة لتحقيق شرط السرية وبالتالي يضع الورقة في الصندوق أمام اللجنة وممثلي المرشحين الذين يحق لهم الاعتراض في حالات المخالفة، وتتم عملية الفرز من نفس اللجنة وفي نفس المكان وتختم النتائج وتغلق الصناديق التي ترسل مع مجموع الاصوات التي حصل عليها كل مرشح إلى المركز الرئيسي. ويلاحظ ان معظم المعايير الدولية المتبعة مطبقة في الانتخابات الأردنية.

1 – 3 – 2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تقوم السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية بالإشراف على إدارة العملية الانتخابية، إذ تتكون اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات البرلمانية من وزير الداخلية وثلاثة أعضاء من الوزارة بالاضافة إلى قاض من الدرجة العليا يسميه رئيس المجلس القضائي، ومن هنا تظهر مشاركة السلطة القضائية بعضو في اللجنة العليا وعضو في اللجان المركزية في المحافظات، ويكون دور اللجنة العليا بتّ جميع الأمور التي تعرضها عليها اللجان المركزية في المحافظات حول أية أفعال أو أعمال تتعلق بسير العملية الانتخابية من بدء التحضيرات الإدارية والفنية وعملية الاقتراع وحتى عملية الفرز وإعلان النتائج، وأُعطيت اللجان المركزية صلاحيات في مراكز الاقتراع وحتى خلال عملية الفرز لحماية وتمتين سيرالعملية الانتخابية ومنع القيام بأية أعمال أو أفعال أو تصرفات من شأنها التأثير على حسن سير العمليات الانتخابية، وأعطيت الحق في إخراج أي شخص من المراكز المتعلقة بالاقتراع والفرز، ولها الحق في الطلب من رجال الأمن العام إخراجه بالقوة من أجل الحفاظ على نزاهة وحرية الانتخاب وحتى تحويله للقضاء، ونص القانون على جرائم الانتخاب والعقوبة بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة، أو غرامة مالية لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، أو بكلتا العقوبتين لكل من يرتكب فعلاً يؤثر على سير العمليات الانتخابية وحدد القانون الجرائم بالامور الآتية:

- الاحتفاظ ببطاقة الغير.
- إنتحال شخصية الغير بقصد الاقتراع (التزوير).

- استخدام الحق في الاقتراع أكثر من مرة.
- حمل سلاح ناري أو أي اداة تشكل خطرًا.
- شراء الاصوات.
- التأثير على حرية الانتخاب أو إعاقتها.
- العبث بصناديق الاقتراع أو الجداول الانتخابية أو أوراق الاقتراع.

وشدد القانون العقوبة على الموظفين العامين أعضاء اللجان المركزية والفرعية في كل المراحل للعملية الانتخابية إذا ما قاموا بأعمال التزوير أو الاحتيال للتأثير على نتائج الانتخاب العام. ومن الناحية العملية فإن المعايير المطبقة قريبة نسبيًا من المعايير الدولية المتبعة في العديد من الدول، ولكن السؤال هو مدى أو مستوى درجة الحياد؟

فالوسائل المتبعة في الكثير من الدول هو وجود لجنة خاصة ومستقلة ومحايدة للاشراف على العمليات الانتخابية بجميع مراحلها، أو أن يكون هناك إشراف كلي للسلطة القضائية كونها سلطة مستقلة عن بقية السلطات، إلا أنه في الحالة الأردنية فالسلطة التنفيذية ممثلة بوزارة الداخلية هي المشرف الرئيس والفاعل عمليًا على مجريات العملية الانتخابية مع مشاركة جزئية أو تكاد تكون شكلية من قبل السلطة القضائية، واشرافها يبدأ من توزيع البطاقات الانتخابية مرورًا بالاقتراع والفرز وإنتهاءًا باعلان النتائج. أما فيما يتعلق بالطعون النيابية فإن الدستور أعطى الحق للمجلس نفسه (مجلس النواب) بالنظر في جميع الطعون المقدمة من الناخبين أو المرشحين الذين لم يحالفهم الحظ بالفوز.

أما عمليًا فأن العمليات الانتخابية يشوبها العديد من التجاوزات التي تؤثر على سير العملية والنتائج معًا. ففي انتخابات 2003 على سبيل المثال، استغل بعض المرشحين وأتباعهم نقطة الضعف الفنية في البطاقة الانتخابية وازالة ختم النجمة وإعادة استخدامها ثانية وهكذا، إذ تم استخدام أجهزة فنية كهربائية ومسح ختم النجمة لإعادة استخدام البطاقة، و قد تم ذلك على نطاق واسع في العديد من الدوائر الانتخابية مما أثر على نتائج الانتخاب العام في كثير من المناطق. من الزاوية القانونية والفنية تتحمل الحكومة المسؤولية الكاملة عن هذا الخطأ الفني

الذي ساعد على التزوير إذ كان من الاجدر اختيار وسيلة أفضل وختم لا يمكن إزالته بسهولة، وقد طلب الملك من الحكومة إجراء تحقيق في هذه التجاوزات لكن التحقيق لم يتم بصورة جادة وطوي الملف.

أما ظاهرة شراء الاصوات من قبل بعض المرشحين وأتباعهم من ذوي الملاءة المالية وجريمة حجز بطاقات الناخبين لمنعهم من الانتخاب لمرشحين منافسين فهي موجودة ولكنها محدودة الانتشار، فالظاهرتان موجودتان ويعاقب عليهما القانون، ويتم التعامل معهما بصورة سرية وغير معلنة في بعض الدوائر.

وقد أثيرت ضجة إعلامية وسياسية حول هذه التجاوزات إلا أن استطلاعًا للرأي العام أجراه مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الاردنية أفاد بأن 70 % من العينة يرون ويعتقدون أن الانتخابات كانت حرة ونزيهة. وحسب الاستطلاع المعد لغايات هذه الدراسة، عبّر مَن نسبتهم 44 % عن موافقتهم على أن العملية الانتخابية تجري بحرية ونزاهة.

إن التجاوزات أثناء العملية الانتخابية تحدث باستمرار كاستخدام الحق في الانتخاب أكثر من مرة، والتصويت بدل الآخرين الغائبين، والتأثير على إرادة الناخبين بوسائل متعددة، وزيادة عدد أوراق الاقتراع في بعض الصناديق. تحدث هذه في معظم الانتخابات الأردنية ولكنها ليست في كل الدوائر وبصورة نسبية، وعلى الرغم من حدوثها فإن قانون الانتخاب قد وضع لها عقوبات وجرمها، لكن تطبيق القانون تتدخل فيه وتؤثر عليه متغيرات متعددة معظمها اجتماعي تدفع إلى عدم تطبيقه.

1 – 3 – 3 جهة/ آليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النيابية

أعطى الدستور الحق للفصل في صحة النيابة لمجلس النواب نفسه، إذ يحق لكل مرشح أو ناخب الطعن في صحة عضوية أيٍّ من النواب، وعليه أن يقدم إلى سكرتارية المجلس خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعنًا يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه، ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس، وبهذه الحالة يعتبر مجلس النواب جهة غير محايدة للنظر في الطعون القانونية التي تقدم في صحة نيابة أحد

الأعضاء، إذ من المفترض أن تكون الجهة التي تبت أو تقضي بالطعون جهة محايدة مستقلة أو محكمة متخصصة، أو السلطة القضائية من خلال محاكمها المتعددة، مثل محكمة العدل العليا على سبيل المثال. وعبر تاريخ مجلس النواب الأردني لم تسجل أي سابقة في إلغاء نيابة أيّ من أعضاء مجالس النواب بطريقة الطعن هذه، وتشير الدراسات ان الأنظمة السياسية المختلفة تعتمد أسلوبين هما الرقابة القضائية بمعنى إعطاء مهمة الفصل في صحة النيابة إلى السلطة القضائية، لان الفصل في المنازعات القانونية من طبيعة أعمال هذه السلطة على افتراض انها سلطة مستقلة عن باقي السلطات، والاسلوب الآخر هو الرقابة السياسية، ويتم إعطاء الفصل في صحة النيابة إلى المجلس نفسه، وهذا مأخوذ به في الحالة الأردنية على أساس أن السلطة التشريعية سلطة مستقلة، وبهذا يمتنع على السلطتين التنفيذية والقضائية التدخل في شؤون السلطة التشريعية، وهذا الاسلوب يقود إلى محاباة النواب بعضهم البعض وإقصاء الخصوم السياسيين من تحقيق قواعد العدالة والانصاف، وهذه الامور تثير تساؤلات عن جدوى وفاعلية هذا الاسلوب.

أما لجان الطعون فهي لجان يتم تشكيلها بحكم الدستور استنادًا إلى المادة 71 منه، وكذلك نص المواد (23 – 34) من النظام الداخلي لعام 1996، وقد بينت مواد النظام الداخلي الاحكام المتعلقة بالطعون من حيث تشكيلها وآليات عملها والشروط الشكلية الواجب توفرها في طلبات الطعون وحق لجان الطعون في استدعاء الشهود وتبادل اللوائح ثم إصدار القرار وعرضه على المجلس.

وبعد إعلان نتائج الانتخاب العام للمجلس الرابع عشر في تموز 2003 قدم 53 طعنًا باثنين وثمانين نائبًا، ووصلت نسبة الطعون إلى 74,5 % من مجموع أعضاء المجلس، وهؤلاء تم الطعن بصحة نيابتهم لعدة أسباب قانونية، وشكلت لهذه الغاية سبع لجان للنظر في جميع هذه الطعون المقدمة من الناخبين (المواطنين) ومرشحين لم يحالفهم الحظ بالنجاح في تلك الانتخابات، وقد نسبت اللجان السبع المشكلة من المجلس برد جميع هذه الطعون المقدمة اليها، ووافق المجلس على تنسيبات تلك اللجان بالرد. أما القضايا التي تم الطعن بها فتتمثل بالآتي:

- طعون متعلقة بازالة ختم النجمة عن بطاقة الانتخاب وإعادة استخدامها.

- استخدام حق الانتخاب أكثر من مرة (تكرار التصويت).
- جمع بطاقات المواطنين ومنعهم من التصويت لصالح مرشحين معيّنين.
- الانتخاب في دائرة غير الدائرة الانتخابية المخصصة له.
- عدم توفر شروط الترشيح لبعض النواب (الشروط الدستورية).
- إجراءات لجان الاقتراع والفرز.
- الزيادة في صناديق الاقتراع أكثر من 5 %.
- التصويت عن الغائبين والموتى.
- عدم دستورية قانون الانتخاب.

وعبر تاريخ مجالس النواب لم يحصل أن تم إسقاط عضوية أي عضو عن طريق لجان الطعون، وحتى لوكانت الطعون صحيحة وقانونية فإن النتائج معروفة سلفًا برد هذه الطعون كقاعدة عامة لا يوجد عليها استثناء. وأشار الاستطلاع إلى أن ما نسبته 56 % من المرشحين يملكون إمكانية الطعن بنتائج الانتخابات.

1 – 4 المحاسبة في الانتخابات

1 – 4 – 1 عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

لعب قانون الصوت الواحد المطبق منذ عام 1993 دورًا أساسيًا في عملية تفتيت البنى الاجتماعية فازدادت الاختلافات والانقسامات بين العشيرة والعائلة الواحدة، فالتنافس على الأساس العائلي أصبح قويًا جدًا داخل العشيرة، إذ يترشح من العشيرة الواحدة أكثر من مرشح مما يضعف قوة المرشحين لتشتت الأصوات في كثير من المناطق، ففي بعض الدوائر في المناطق العشائرية، وهي القاعدة العامة ونتيجة لطبيعة البنى التقليدية واستمرار قياداتها، تلعب العصبية العشائرية دورًا أساسيًا في مجريات العملية الانتخابية اذ ان كل عائلة ضمن العشيرة الواحدة تصوت لمرشحها وبالتالي يفقدون فرصة النجاح لتشتت الاصوات، ناهيك عن أن نسب المشاركة ترتفع بصورة عالية تصل إلى ما فوق 82؟، فالانتخابات تتم على أساس عشائري تقليدي في العديد من المناطق باستثناء بعض المدن التي تظهر فيها الحزبية، ومؤسسات المجتمع المدني. وفي كثير من الأحيان يترشح بعض الحزبيين

على أساس القاعدة العشائرية، ولولا قواعدهم العشائرية لا يمكن أن يصلوا إلى البرلمان.

1 – 4 – 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

وفي بعض الدوائر الانتخابية تلعب العلاقات الشخصية والصداقات دورًا ولكنه ليس بالدور الواسع، فالعلاقات الاجتماعية التي تقوم على النسب أو الصداقة هي أحد معايير اختيار المرشحين، فكثير من المرشحين يعتمدون على صداقاتهم في الحي أو المدينة أو الدائرة الانتخابية، كما تلعب زمالات المدرسة أو الجامعة دورًا ولكن هذه الأدوار أو المعايير في الاختيار لا تشكل الا نسبة قليلة اذ ان الأساس هو العشيرة أو القبيلة أو الحزب وبالذات جماعة الإخوان المسلمين، فالتنظيم الحزبي هو الذي يرشح وهو الذي يدفع بزخم الناخبين نحو مرشحه.

1 – 4 – 3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية في خيار المقترعين

وتتحكم العلاقات الزبائنية وبالذات في المدن الكبرى والمناطق الحضرية ولدى المرشحين ذوي الملاءة المالية، فتلعب دورًا أساسيًا في الحصول على التأييد والأصوات، ويبقى دورها ضعيفًا جدًا في التاثير على نتائج الانتخاب.

1 – 4 – 4 تؤدي الانتخابات إلى تغيرات في تركيبة البرلمان تعكس فعليا مدى رضى المواطن عن الاداء البرلماني

أما نسب الترشيح لمقاعد البرلمان فهي عالية نسبيًا ففي أول انتخابات عام 1989 بعد إعادة المسار الديمقراطي، ترشح 654 شخصًا على 80 مقعدًا وبمعدل 8 مرشحين لكل مقعد، أما في انتخابات 2003 فقد ترشح 765 مرشحًا على 110 مقاعد وبمعدل 7 مرشحين لكل مقعد. أما نسبة التغير في أعضاء البرلمان من دورة إلى دورة أخرى فهي كبيرة. ففي انتخابات 1997 عاد من النواب السابقين ثانية 21 نائبًا وبنسبة 26%، وفي عام 2003 عاد منهم ثانية 19 نائبًا وبنسبة 23%، وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على فقد ثقة المواطن بالنائب وضعف ادائه وعدم رضاه النفسي عن الاداء مما ينعكس على المرشحين النواب سابقًا، والظاهرة العامة ان معظم النواب السابقين يتقدمون ثانية لخوض الانتخابات.

1 – 5 المشاركة

1 – 5 – 1 تواصل النائب الدوري مع الناخبين

تتباين علاقة النائب بناخبيه، فالتواصل الدوري مع النواب مقطوع باستثناء النواب الحزبيين وبالذات نواب حزب جبهة العمل الإسلامي والذين يتواصلون مع ناخبيهم من خلال مؤسسات ومراكز اجتماعية ودينية. وبالنسبة إلى أغلبية النواب فإن العلاقة تتمثل بالخدمات التي يقدمها النائب لناخبيه، وبالذات الذين تربطه بهم جملة من المصالح أهمها المصالح الانتخابية، أو صلات القربى. ويعتبر النائب الأردني نائب خدمات، ويندر ما يكون نائبًا سياسيًا أو مشرعًا بالمعنى الدقيق للكلمة، لأن أغلبية النواب يتم انتخابهم استنادًا إلى البنى التقليدية العشائرية وعلى أساس تقديم الخدمات وتحقيق مصالح تلك الفئات التي يمثلها. ومن هنا فالتواصل السياسي شبه مقطوع ولا يتم إلا عند نهاية مدة المجلس وقرب موعد الانتخابات حيث إن أغلبية أعضاء مجلس النواب يترشحون لدورات أخرى، ويتركز التواصل بالأُطر الاجتماعية مثل الولائم والأفراح، والأتراح، والعطاءات، والصلحات العشائرية، ومناسبات اجتماعية مختلفة. والأصل أن مسؤولية الناخب في إجراء محاسبة وإعادة تقييم العلاقة، لكن ثقافة المحاسبة غير متوفرة بشكل واسع. وبشكل عام، فإن أغلبية أعضاء المجلس النيابي يقومون بالدور الخدمي أكثر منه بالدور السياسي أو الرقابي أو حتى التشريعي، ويبقى الأمر بإطاره الشكلي في كثير من الأحيان. وبالنظر إلى مبدأ المحاسبة من خلال إعادة الانتخاب، فإن كثيرًا من النواب يفشلون في إعادة انتخابهم، إما بسبب شدة التنافس العشائري، وأحيانًا من باب عدم ثقة الناخبين بهم. وقد اظهر استطلاع الرأي أن مَن نسبتهم 44 % يعتقدون أن النواب لا يتواصلون دوريًا مع ناخبيهم للتداول في الشأن العام.

1 – 5 – 2 تواصل مع هيئات المجتمع المدني والخبراء

تشير المعلومات إلى تدني العلاقة بين النائب ومؤسسات المجتمع المدني، إذ لا يوجد لقاءات أو جلسات دورية ومنتظمة للتشاور، لكن تحصل أحيانًا لقاءات عندما تكون هناك تشريعات تتعلق بقضية أو موضوع تهتم به تلك المؤسسات. ومن الممكن القول أن النقابات المهنية ومؤسسات المرأة (النسوية) هي الأكثر فاعلية في

هذا المجال، وذلك لما تمتلكه من قوة تنظيمية وتشكل أحيانًا قوى ضاغطة بالمعنى الحقيقي، وعلى سبيل المثال لا الحصر استطاعت النقابات المهنية تجميد النظر في مشروع قانون النقابات المهنية الجديد. واظهر الاستطلاع أن نسبة 53 % لا تعتقد أن النواب يستشيرون هيئات المجتمع المدني، ويرى ما نسبته 96 % من المبحوثين ضرورة أن يكون هناك مزيد من التشاور والتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني.

1 – 5 – 3 جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني في اللجان والجلسات العمومية للبرلمان

أما التعامل مع الخبراء والمستشارين وذوي الاختصاص فإنه يحدث في أضيق الحدود ولا يأخذ طابع الاستمرارية أو الدورية، حيث يتم التعامل مع مؤسسات المجتمع المدني أحيانًا وفي قضايا محددة تهم شأن تلك المؤسسات وليس بصورة مستمرة ودائمة، وكذلك الأمر بالنسبة للخبراء.

2 – استقلالية البرلمان

2 – 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

2 – 1 – 1 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان

أخذ النظام السياسي الأردني بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، أي انه لم يطبق مبدأ فصل السلطات بصورة كاملة أو مطلقة، وتعتبر السلطة التشريعية مستقلة في اختصاصاتها ودورها التشريعي والرقابي. أما عمليًا فإن الصلاحيات المنوطة برئيس السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية ذاتها تفقد السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي اذ ان هناك تغولاً من التنفيذية على حساب التشريعية، ولكن هناك حالة من التداخل والتعاون في أعمال السلطتين، إذ تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتكون مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، وإن مبدأ المساواة بين المجلسين قائم إلاّ أن هناك مجموعة من الاختصاصات منوطة فقط بمجلس النواب وهي:

- طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء.
- اتهام الوزراء وتحويلهم إلى المحاكمة.

- دعوة مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية.
- ارتباط ديوان المحاسبة كجهاز رقابي مالي.
- نصت المادة 119 من الدستور على ارتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب انطلاقًا من مبدأ المسؤولية المالية للسلطة التنفيذية أمام مجلس النواب عن كافة المخالفات المالية المرتكبة.

وأعطى الدستور في مادته 51 مبدأ المسؤولية أمام مجلس النواب بالقول: «رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته», ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء تأجيل الاقتراع على الثقة، وتعقد جلسة الثقة بناء على طلب موقع من عشرة نواب على الأقل، ونص الدستور على أن كل وزارة تؤلف عليها تقديم بيانها الوزاري خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها، وفي المجال التشريعي نص على أنه لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان (الأعيان والنواب) وصدق عليه الملك.

ويلاحظ من النصوص الدستورية مدى استقلالية السلطة التشريعية وحجم الصلاحيات الممنوحة لها، وبالذات مجلس النواب المنتخب شعبيًا ومباشرة، فالاستقلالية الكاملة في مجال التشريع يشوبها نص معطل يجعل من الأعيان شريكًا رئيسيًا اذ انه مجلس معين من قبل السلطة التنفيذية ممثلة برأس الدولة وهذا يحد من مبدأ الاستقلالية للسلطة التشريعية وبالذات مجلس النواب، وكثير من القوانين تعاد إلى النواب وأحيانًا توقف في أدراج رئاسة الأعيان لفترات، إذ إن هناك ستة قوانين في الفترة الحالية ينطبق عليها هذا الأمر. والحقيقة تقال أن مجلس الأعيان يقوم بتصحيح وتعديل كثير من القوانين التي تقر من مجلس النواب، إذ إن الأعيان يتمتعون بخبرة واسعة، وتجربة عميقة وهذه تنعكس على حسن الأداء وفلترة القوانين والتسرع في انجازها من قبل النواب، فإنه في هذه الحالة يلعب دورا إيجابيا في تصحيح المسار الدقيق للتشريع بما يتوافق مع رؤية السلطة التنفيذية.

2 – 1 – 2 انفراد البرلمان في ادارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

ومن مؤشرات استقلال مجلس النواب أنه ينفرد في عملية إدارة شؤونه من خلال جهاز إداري متكامل يقدم الأعمال الفنية والمعلوماتية والإدارية والخدمية اللازمة

لقيام أعضاء المجلس بوظائفهم الدستورية التشريعية والرقابية، ويأخذ مجلس النواب استقلالية إدارية بعدما كان في السابق مرتبطًا برئيس مجلس الأعيان في كل المجالات، فالاستقلالية واضحة في إدارة شؤونه بنفسه من خلال تعيين الموظفين وتحديد أجورهم ومراقبة أدائهم لأعمالهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم عن الوظائف التي يشغلونها، وينفرد بوضع موازنته المالية بالتعاون مع دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية، وتحديد بنودها وآليات صرفها وإمكانية إجراء مناقلات مالية من بند إلى آخر عند الحاجة، وهذا ينطبق على **مجلسي** الأعيان والنواب أي البرلمان بكامله في مستوى الاستقلالية وإدارة شؤونه الإدارية والمالية بنفسه.

2 - 1 - 2 - 1 وضع نظامه الداخلي

وأعطى الدستور الحق لمجلس النواب في وضع الأنظمة الداخلية التي تنظم كافة إجراءاته، ويدعى النظام الداخلي لمجلس النواب لتنظيم وضبط كافة إجراءات المجلس ضمن اختصاصاته التشريعية والرقابية، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها، وقد صدر النظام الداخلي الأحدث لمجلس النواب في تاريخ 16/ 3/ 1996، وهذه الأنظمة يجب أن لا تخرج عن مضمون المواد الدستورية ويجب أن تلتزم بها، وهناك محاولة جديدة لإعادة صياغة النظام الداخلي لمجلس النواب كمقترح لكنه في طور الإجراءات. وهناك مقترحات جديدة مثل قضية الأسئلة وضرورة ضبطها في مدتها الدستورية ثمانية أيام للإجابة وان تكون لها جلسات خاصة، وهناك مقترح يتعلق بالعرائض التي تقدم للنواب إذ لا يوجد نص تفصيلي للتعامل معها، ومقترح يتعلق بالاعتراف بالكتل البرلمانية وقد رُفض من المجلس بحجة أن الكتل غير ثابتة، واحتوى المقترح أن يكون رؤساء الكتل التي يزيد عددها على عشرة نواب أعضاء في المكتب الدائم للمجلس، ومن أهم المواضيع المطروحة هو طريقة النقاش تحت القبة وخصوصًا لأعضاء اللجان الذين يدرسون القوانين ويعطون آراءهم داخل اللجان التي يؤخذ بها، لا يجوز مناقشتها ثانية، فما دام الرأي قد أخذ به فلا داعي للتكرار، ولكن إذا كان مقترحه لم يؤخذ به داخل اللجنة فله الحق في مناقشته تحت القبة. ورفض المجلس اقتراحًا يتعلق بإضافة لجنة للسلوك البرلماني، ومراقبة مسلكيات النواب من حضور، ومشاركة في اللجان إلى غيرها، ولكنها مقترحات تم رفضها في القراءة الأولية.

2 – 1 – 2 – 2 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

بلغت الموازنة المالية للبرلمان (الأعيان والنواب) لعام 2006 مبلغ 7,605,000 دينار أردني، مبوبة على عدة فصول منها مخصصات الأعيان والنواب، الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية، والنفقات التمويلية ونفقات أخرى، ويقوم رئيس كل من المجلسين بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المستقلة في المجلسين. وبالنظر إلى موازنة مجلس النواب، فإنها تبلغ خمسة ملايين دينار أردني للعام الحالي 2006، يذهب جزء كبير منها كمخصصات ومكافآت للنواب وتبلغ تلك المخصصات 1,980,000، ورواتب الموظفين الإداريين وغيرهم تبلغ 1,246,000، وتبلغ النفقات التشغيلية 1,296,000، وبند السفر في المهمات الخارجية والزيارات يبلغ 340,000 لعام 2006، وبلغ فعليا العام الماضي 2005، 950,000 دينار أردني، وهذه الأرقام المتعلقة بالموازنة يذهب ما يزيد عن ثلثيها رواتب ومكافآت وهي بالمقارنة مع العديد من البرلمانات المتشابهة لا تساوي شيئا إذ إن الاحتياجات أكثر لتفعيل العمل وتحسين الأداء.

2 – 1 – 2 – 3 انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان

يتولى رئيس مجلس النواب والمكتب الدائم والأمين العام للمجلس القيام بعملية اختيار وتعيين الموظفين الاداريين والفنيين والمستشارين، وكافة امور التعيين تتم عن طريق رئيس المجلس، وهو مستقل بهذه الخاصية لا يشاركه احد فيها، وتتولى أمانة المجلس الاشراف عليهم، وتحديد اجورهم و ترقيتهم وتأديبهم أو الاستغناء عن خدماتهم.

2 – 1 – 2 – 4 تولي المجلس ضبط أمنه من خلال قوى امنية تابعة له

أما بالنسبة إلى المحافظة على النظام العام والأمن داخل المجلس وحوله وضمن حرمه فهي من اختصاص المجلس وحده، ويقوم بذلك الرئيس باسم المجلس ولا يجوز استدعاء القوات الأمنية غير شرطة المجلس إلا بطلب منه. وتوضع قوات شرطة كافية لحفظ الأمن تكون تحت إمرة الرئيس ومستقلة عن أي سلطة أخرى وتتلقى الأوامر منه، فالمجلس يحظى بالاستقلالية في حفظ آمنه ونظامه العام.

2 – 1 – 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

هناك ثلاثة أنواع من الدورات لمجلس الأمة (البرلمان)، والمقصود بالدورة هي فترات انعقاد المجلس (الاجتماع)، وهذه الدورات هي:

- الدورة العادية
- الدورة غير العادية
- الدورة الاستثنائية

الدورة العادية حددت بدورة واحدة في غضون كل سنة ومدتها أربعة شهور، والملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من تشرين الأول من كل سنة، وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، وإذا لم يدع مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها.

وأعطى الدستور الحق للملك في إرجاء اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين، وتمتد الدورة العادية مدة أربعة أشهر إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد فترة الدورة العادية مدة أخرى لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وعند انتهاء مدة الدورة أو أي تمديد لها يفض الملك الدورة.

واستنادًا إلى نصوص الدستور، يحق للملك أن يؤجل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، وإذا كان قد أرجئ اجتماع المجلس بموجب المادة 78 فلمرتين فقط على أنه لا يجوز أن تزيد مدة التأجيلات في الدورة الواحدة على شهرين بما في ذلك مدة الإرجاء، ولا تدخل هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة.

أما النوع الثاني من الدورات فهو الدورات غير العادية، وهي الدورات التي تتم نتيجة لحل البرلمان وإجراء الانتخاب العام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، ولا يجوز أن تتجاوز مدة الدورة غير العادية في أي حال يوم 30 أيلول وتفض الدورة لتمكين المجلس من عقد دورته العادية في أول تشرين الأول.

والنوع الثالث من الدورات هو الدورة الاستثنائية وأعطي الحق للملك والمجلس نفسه بعقدها، وهي دورة عند الضرورة ولمدة غير محدودة من أجل إقرار أمور معينة تبيّن في الإرادة الملكية وتفض بإرادة، ويحق كذلك للأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب طلب عقد دورة استثنائية توضح فيه الأمور المراد بحثها، وأثناء الدورة الاستثنائية لا يجوز مناقشة أي أمر أو موضوع لم يرد ذكره بالإرادة الملكية، ففيها تحدد الموضوعات ولا يجوز الخروج عنها ومناقشة أي أمر لم يرد ذكره.

2 – 1 – 4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور

نصت المادة 68 فقرة «1» ان مدة مجلس النواب اربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك ان يمدد مدة المجلس بارادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين.

2 – 1 – 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

إن المقصود بحل مجلس النواب إنهاء ولاية المجلس قبل انتهاء مدته الدستورية وهي أربع سنوات، وأعطي حق الحل للسلطة التنفيذية ممثلة بالملك كرئيس لها، والملك يقوم بإعلان عملية الحل من خلال إرادة ملكية تكون موقعة من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص، وهذه العملية مرهونة بشروط دستورية كي لا تتعسف السلطة التنفيذية باستخدام هذا الحق، وتتمثل شروط حل مجلس النواب بالآتي:

يجب إجراء انتخاب عام خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل. وإذا لم يتم الانتخاب بعد انقضاء الشهور الأربعة، يستعيد المجلس القديم سلطاته الدستورية ويجتمع فورًا كأنّ الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، ولا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وضرورة تسبيب الإرادة الملكية أي تحديد سبب أو أسباب حل المجلس، أي أن يكون هناك سبب كاف للحل، ولا يجوز للوزير أن يرشح نفسه للانتخابات العامة عند الحل إلا إذا استقال من منصبه قبل 15 يومًا من بدء الترشيح.

إن حل المجلس يعود إلى جملة من الأسباب أهمها طبيعة العلاقة بين السلطة التشرية والتنفيذية وهي حالات عدم التعاون والتي تدفع إلى حل المجلس إضافة إلى الظروف السياسية والاقتصادية والمتغيرات الجديدة التي أحيانًا تساهم في إجراء

انتخابات جديدة، وكثيرًا ما حل مجلس النواب الأردني قبل انتهاء مدته الدستورية بأشهر من أجل إعطاء فرصة لانتخاب مجلس جديد خوفًا من أن يقوم النواب باستغلال استمرارهم كأعضاء وربما هذا يؤثر على سير الإجراءات والعملية الانتخابية.

2 – 2 حماية البرلمانيين

2 – 2 – 1 تكريس الدستور للحصانة البرلمانية

كرس الدستور الأردني مبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب لممارسة أعمالهم واختصاصاتهم الدستورية داخل المجلس بكل حرية ودون أدنى خوف أو حرج أو تأثير من قبل السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى، وتتمثل هذه الحصانة بعدم إيقاف (حبس) أو محاكمة أي من أعضاء مجلس الأمة الأردني أثناء مدة انعقاد المجلس ودون أن يصدر قرار من المجلس المنتسب إليه ذلك العضو، ولا يجوز إيقافه أو محاكمته ما لم يقبض عليه متلبسا بجريمة جنائية وذلك استنادًا إلى نص المادة 86 من الدستور (لا يوقف أحد أعضاء مجلسي الأعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو ينتسب إليه قرارًا بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف بتوقيفه ومحاكمته وما لم يقبض عليه بحالة التلبس بجريمة جنائية، وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فورًا)، ومن هنا فإن رفع الحصانة عائدة للمجلس الذي ينتسب اليه العضو.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد نصت على أنه (إذا أوقف عضو لسبب ما خلال المدة التي لا يكون مجلس الأمة مجتمعا فيها فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب إليه ذلك العضو عند اجتماعه الإجراءات المتخذة مشفوعة بالإيضاح اللازم). ومن منطوق النص الدستوري السابق فإن رفع الحصانة لا يجوز إلا من المجلس المنتسب إليه ذلك العضو ونقصد (مجلسي الأعيان والنواب) فهي إذًا محصورة فقط بالمجلس، وفي حالات الطلب برفع الحصانة يجب أن يوافق المجلس بالأكثرية المطلقة كي ترفع الحصانة عن العضو، وترفع الحصانة حكمًا في حالة إلقاء القبض على عضو متلبس بجريمة جنائية. ونصت المادة 135 من النظام

الداخلي لمجلس النواب على أنه لا يجوز خلال دورة انعقاد المجلس ملاحقة العضو جزائيا أو اتخاذ إجراءات جزائية أو إدارية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن من المجلس باستثناء حالة الجرم المشهود، ونصت المادة 141 من النظام الداخلي على أنه للعضو الذي رفعت عنه الحصانة ولم يوقف الحق في حضور الجلسات واجتماعات اللجان والمناقشة وحق التصويت، ونصت المادة 142 من النظام الداخلي على أنه ليس من حق النائب أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المجلس، ومن خلال هذه النصوص السالفة الذكر إن رفع الحصانة من حق المجلس وليس العضو، وإذا طلب ذلك فهي تحتاج إلى تصويت الأكثرية المطلقة.

2 – 2 – 1 – 1 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات

ترفع الحصانة حكمًا في حالة القبض على العضو متلبسًا بجريمة جناية، أما باقي الحالات فيترك أمرها لتقرير اللجنة القانونية الذي يقدم للمجلس من أجل التصويت عليه ويحتاج إلى الاكثرية المطلقة من أصوات المجلس، وبهذه الحالة في معظم الأحيان من الصعوبة بمكان الوصول إلى هذه النسبة، وبذا تتقلص احتمالات رفع الحصانة لوجود هذا الشرط في نصاب التصويت.

2 – 2 – 1 – 2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

ونظم النظام الداخلي آليات رفع الحصانة النيابية، فطلبات رفع الحصانة تقدم عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الحكومة باتخاذ الإجراءات الجزائية إلى رئيس المجلس مشفوعًا بمذكرة تشمل نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة، ويحال الطلب إلى اللجنة القانونية لفحصه والنظر فيه وتقديم تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين، ويحال التقرير إلى المجلس لاتخاذ قراره فيه، وقرار رفع الحصانة محصور بالفعل الوارد في طلب الأذن، ولا يمتد ليسري على أفعال أخرى، وليس للمجلس أن يفصل في موضوع التهمة ويقتصر دوره على الإذن بالإجراءات فقط، وعبر تاريخ المجلس منذ عام 1989 حتى 2006 قدمت طلبات رفع الحصانة خمس مرات ولم يتم التصويت عليها وانتهت عند اللجنة القانونية بمعنى انه لم يتم رفع الحصانة عن أي عضو طيلة الفترات السابقة.

2 – 2 – 2 ضمانة دستورية لحرية المشرع في التعبير

ضمن الدستور الاردني الحق في مادته 87 لكل أعضاء مجلس الأعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وإبداء الرأي، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس، وقد نظم النظام الداخلي آليات وإجراءات التكلم وإبداء الرأي والمناقشة حسب ما ورد فيه من المادة 93 – 107 من النظام.

2 – 2 – 3 الأمن الجسدي

استنادا إلى الأبعاد القانونية المعمول بها، لا يتعرض أعضاء البرلمان لتهديدات أمنية أو عسكرية، ولم يسبق أن ذكر أن أيًا من أعضاء البرلمان قد مورست ضدهم مثل هذه الإجراءات الخارجة عن الشرعية القانونية، أو هددت حياتهم، أو تمّ إرغامهم على وجهة نظر معينة أو موقف معين. واظهر الاستطلاع الذي اجري لهذه الغاية أن ما نسبته 96 % يوافقون على عدم تعرض النواب للأذى الجسدي.

2 – 2 – 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

استنادًا إلى مبدأ استقلال السلطة التشريعية عن التنفيذية فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية السلطة التشريعية والوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة، ويشمل ذلك دوائر البلديات، وأن لا تكون لديه أية منافع مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأملاك، ولا ينطبق ذلك على من كان مساهمًا في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص، وبذا أصبح النائب يتقاضى مكافأة مالية من الخزينة العامة للدولة للقيام بأعماله في التشريع والرقابة، وقد صدرت عدة قرارات عن مجلس الوزراء حددت فيها مخصصات النواب المالية، وقد طرأت عدة تعديلات على هذه المخصصات إلى أن تم فيها مساواة النواب بالوزراء. وكما ورد في موازنة عام 2006، بلغت مجموع مخصصات مجلس الأمة (البرلمان الأردني) 2,960,000، وتحديدًا مخصصات مجلس النواب وصلت إلى 1,980,000 دينار أردني سنويًا، والأعيان 990,000 دينار، هذا ويتقاضى عضو مجلس النواب مكافاة مالية شهرية بحدود 1500 دينار أردني وكذلك أعضاء مجلس الاعيان، ولهم الحق في تقاضي

رواتبهم التقاعدية السابقة وهو استثناء خاص لاعضاء المجلسين في المملكة حيث ان معظمهم قد عملوا في أعمال سابقة أو كانوا متقاعدين مدنيين وعسكريين وبالتالي تعدل رواتبهم التقاعدية في ضوء وضعهم الجديد، ويحصل النواب على مبلغ 1000 ألف دينار بدل سكن سنويًا، وبذا يعتبرون من أصحاب المداخيل العالية مقارنة بالحد الادنى للاجور البالغ 95 دينارًا ومقارنة بمعدل الدخل السنوي للفرد الذي يصل تقريبًا إلى 2200 دينار أردني. ويرى ما نسبته 43 % من عينة الاستطلاع أن النواب يحصلون على تعويضات مناسبة.

2 – 2 – 5 عدم تعرض البرلمانيين لضغوط غير مشروعة من أجل اتخاذ قرارات معينة

أما في مجال الضغوط من قبل أصحاب المصالح، فهي متوفرة ولكن ليس بشكل واسع؛ وتظهر عند طرح موضوعات معينة فالضغوط من قبل بعض أصحاب الشركات الكبرى، والبنوك، ورجال الأعمال ممكنة الحدوث، ولكن ليس بشكل موسع، مثل شركات التأمين، شركات الدخان، الاتصالات، والبنوك فقد حصل أن تحركوا لتشكيل قوى ضاغطة بالتعاون مع بعض أعضاء المجلس ذوي المصالح للتأثير على القرارات والتشريعات التي يصدرها المجلس في مواضيع محددة تهم أصحاب تلك الشركات والمصالح. وبين استطلاع الرأي في هذه المسالة أن هناك تأثيرات دولية بنسبة 46 %، بينما تعتقد ما نسبته 67 % بأن البرلمان يتأثر بالضغوط من الجهات الحكومية.

2 – 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 – 3 – 1 حصر صلاحية التشريع بالبرلمان

يمارس البرلمان الأردني إختصاصاته الدستورية، والتشريعية، والسياسية، والمالية استنادًا إلى مبدأ استقلاليته عن بقية السلطات، وتناط عملية اقتراح مشاريع القوانين بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معًا، ويجوز لعشرة أو اكثر من أعضاء المجلس أن يقترحوا القوانين، ولا يعتبر مشروع القانون قانونًا إلا إذا مر بمراحله الدستورية وهي الاقرار، والتصديق، والاصدار والنشر، ويعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه، وفي جميع

الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك. اذا لم يَرَ الملك التصديق على القانون فله، في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه، ان يرده إلى المجلس مشفوعًا ببيان اسباب عدم التصديق، واذا رد مشروع أي قانون ما عدا الدستور خلال المدة المبينة وأقره مجلسًا الاعيان والنواب بموافقة الثلثين وجب عندئذ اصداره، ولا يقف حق مجلس الامة عند اقتراح مشاريع قوانين جديدة بل يتعداه إلى إقتراح تعديل أو إلغاء قانون قائم، ويلاحظ أن نسبة اقتراحات القوانين من السلطة التشريعية قليلة بالمقارنة مع مشاريع القوانين المقترحة من قبل السلطة التنفيذية، وبين الاعوام 1989 - 2001 أنجزت المجالس المتعاقبة 369 قانونًا كان منها 80 قانونا باقتراح من قبل السلطة التشريعية وبنسبة 21 % من المجموع الكلي للقوانين المقترحة.

وأعطيت السلطة التنفيذية حق وضع القوانين المؤقتة (الأنظمة التشريعية) في حالات معينة نص عليها الدستور بالقول: عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلاً، يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب إتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف احكام الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في أول اجتماع له، وللمجلس ان يقر هذه القوانين أو يعدلها، اما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلانها فورًا، ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على ان لا يؤثر ذلك على العقود المكتسبة، ونتيجة لقصر مدة الدورة العادية للمجلس وهي أربعة شهور (فترات الانعقاد) وأحيانًا دورة إستثنائية قصيرة، ونتيجة لكثرة إرجاء الانعقاد وتأجيل الانتخابات أحيانًا فقد تم التوسع في استخدام المادة 94 من الدستور واصدار قوانين مؤقتة إستنادًا لمبدأ الضرورة وغياب البرلمان، وعلى سبيل المثال لا الحصر، نتيجة لحل مجلس النواب عام 2001 وتأجيل اجراء الانتخاب العام لمدة سنتين حتى عام 2003 قامت السلطة التنفيذية بأصدار العديد من القوانين المؤقتة، وفي حالات سابقة وبالذات عام 1998 قامت محكمة العدل العليا بإعلان بطلان قانون المطبوعات المعدل لعدم توفرعنصر الضرورة عندما صدر التعديل بقانون مؤقت، وبشكل عام فإن التوسع في الاستناد إلى المادة 94 من الدستور

والتوسع في استخدامها يشكل استلابًا لحق البرلمان وتعديًا على حقوقه في عمليات التشريع، وفي نفس الوقت يثقل كاهل البرلمان بعدد كثير من القوانين التي يجب أن يتعامل معها في دوراته العادية مما يؤثر على دوره ويضعف حقه في الرقابة السياسية.

وتشير الوقائع التاريخية، ونتيجة لغياب البرلمان في الفترة الواقعة ما بين 1973 و1984، إلى أنه تم اصدار 494 قانونًا مؤقتًا، وفي الفترة الواقعة ما بين 16/ 6/ 2001 و 17/ 6/ 2003 وهي فترة حل مجلس النواب اصدرت السلطة التنفيذية 211 قانونًا مؤقتًا ولم تسبقها أي حكومة في تاريخ الاردن السياسي بهذا العدد من القوانين المؤقتة، ويمكن القول إن الاستمرار في اصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية يشكل استثناء على القاعدة العامة في اصدار التشريع الذي هو حق أصيل للبرلمان، وهذا الامر يدفع بقوة إلى القول بضرورة إنشاء محكمة دستورية حيث ان التوسع في هذا النهج يساهم بشكل أو بآخر في مخالفة أحكام الدستور والتعدي على صاحب الاختصاص الاصيل، وربما يقود إلى التعدي على حقوق وحريات المواطنين، وبعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 أصبحت هذه المحكمة هي المختصة بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر من هذه القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصيلة، وبكل الاحوال فإن الدستور الذي منح هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية في حالات محددة يجب ان لا تكون رخصة للسلطة التنفيذية في التوسع في إصدار مثل هذه القوانين وحتى مفهوم الصلاحيات التقديرية المعطى للسلطة التنفيذية هو مفهوم غامض وقابل للتوسع في التفسير.

2 – 3 – 2 صلاحية تشريع واسعة

يملك البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف النواحي الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والمالية وبقية الموضوعات التي تنظم مكونات واحتياجات الدولة، باستثناء الموضوعات الواردة في المادتين 114 و120 من الدستور وهي الانظمة المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة، ونصت المادة 114 على أن «لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة», والمادة 120 من

الدستور تتحدث عن التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات الدوائر ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك. إن إصدار الأنظمة المستقلة في الموضوعات السالفة الذكر هي من اختصاص السلطة التنفيذية ولا يجوز للسطة التشريعية أن تتناول في تشريعاتها أيًا من هذه الموضوعات، وقد قرر المجلس العالي لتفسير الدستور أنه لا يجوز للقانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية أن يتطرق إلى اي موضوع من الموضوعات الواردة والمحددة بنص المادتين 114و120 من الدستور، واتى هذا التفسير استنادًا إلى التاكيد على أنه من الضمانات اللازمة لمبدأ استقلال السلطة التنفيذية.

- **أمثلة لنطاق التشريع**

◄ **تنظيم الحريات العامة من خلال اطار قانوني يضعه البرلمان**

السند الأساسي للحريات العامة هو المواد الدستورية من 5 إلى 23، ولكنها تطرح قوانين يتعلق جزء منها بموضوع الحريات العامة، مثل قانون المطبوعات، قانون الاحزاب السياسية، وقانون الملكية الفكرية وغيرها من القوانين التي تنظم الحريات العامة، وجميعها تمر بمراحلها الدستورية وضرورة اقرارها من قبل السلطة التشريعية بمجلسيها.

◄ **اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان**

أما موضوع حالات الطوارئ فهناك قانون الدفاع والاحكام العرفية كما ورد في المادتين 124 و125 من الدستور وهما صلاحيتان استثنائيتان أُعطيتا للسلطة التنفيذية لمواجهة الحالات الطارئة التي تهدد أمن واستقرار البلاد، والصلاحية التقديرية في تحديد طبيعة تلك الحالات هي من حق السلطة التنفيذية بصورة مطلقة، وهي غير مكلفة باستشارة السلطة التشريعية أو أخذ موافقتها، ولا يوجد أي نص دستوري يقول بأخذ موافقة البرلمان فهي لا تخضع للرقابة البرلمانية الا بقدر ما تخضع اليه أعمال السلطة التنفيذية للرقابة، ولم تنص المادة 125 من الدستور على تعطيل البرلمان أو حله، وهذا يدل على حق البرلمان في ممارسة اختصاصاته بالرقابة السياسية في هذه الحالات.

◄ **حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان**

يقوم البرلمان بالرقابة المالية من خلال مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة التي تشمل نفقات وإيرادات الدولة، وكيفية إدارة الموازنة العامة من صلاحياته في اعتماده لمشروع قانون الموازنة العامة أو رفضها، وينص الدستور في مادته 111 على أنه لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون.

◄ **اقتران إنفاق المال العام بموافقة البرلمان**

إن كل ما يستوفى من الضرائب والرسوم وغيرها من واردات الدولة لا بد أن تدخل الخزانة العامة للدولة، ولا يخصص أي جزء من أموال الخزينة العامة ولا ينفق إلا بقانون، وكذلك فإن كل امتياز لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم والمعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون، إضافة إلى ما ورد في المادة 119 وارتباط ديوان المحاسبة بمجلس النواب الذي يعمل لمراقبة إيرادات ونفقات الدولة وطرق صرفها، إذ يقدم الديوان تقاريره وآراءه سنويًا أو كلّما طلب منه ذلك.

◄ **اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان**

نصت المادة 33 فقرة 2 على أن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئًا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الامة. من هنا فإن عمليات اقتراض المال العام يجب المصادقة عليها بقانون.

2 – 3 – 2 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة اخرى

من النواحي العملية، تشهد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية شدًا وجذبًا من حين إلى آخر. وعلى الرغم من وضوح الاختصاصات الدستورية والوظائف لكلا السلطتين الا أن العلاقة شهدت توترات متعددة ومختلفة الاسباب وحسب الظروف السياسية والاقتصادية التي تمر فيها البلاد، وقد ساهم مجلس النواب نتيجة لمواقفه المتشددة من بعض الحكومات، إذ شكلت بعض التكتلات النيابية قوة ضغط أدت إلى تغير أو إعادة تشكيل حكومات في مراحل مختلفة، واتسمت العلاقة أحيانًا

بشيء من الانسجام الذي كان أحد أسبابه جملة الامتيازات التي حصل عليها النواب، وتشير الوقائع التاريخية إلى أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إنما مرت في مراحل متعددة، منها حالات من التصادم أو التعاون المبني على تحقيق المصالح للاعضاء وللحكومة معًا أو السيطرة من المجلس على الحكومة في فترات معينة أو العكس، وبكل الأحوال فان أعضاء السلطة التشريعية ومجلس النواب بالذات يتعرضون لضغوط من قبل السلطة التنفيذية لتمرير قوانين معينة تريدها السلطة التنفيذية، وتتم هذه من خلال تقديم بعض الامتيازات والخدمات أو التوظيف من أجل تمرير بعض القوانين أحيانًا، وهذه لا تتم الا في حالات قوانين معينة أو ان تقوم السلطة التنفيذية بحملة علاقات عامة مع النواب باشكال مختلفة.

3 – الأداء

3 – 1 الفاعلية في التشريع

3 – 1 – 1 بت البرلمان مشاريع القوانين واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

تُحوّل مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة أو البرلمان إلى رئيس مجلس النواب من أجل عرضها على المجلس، فإذا قبلها المجلس تحول تلك المشاريع للجان المتخصصة لدراستها ومناقشتها ووضع توصيات بشأنها، وتعتبر إعداد مشاريع القوانين كثيرة التي تقدم للمجلس وبالذات القوانين المؤقتة، فعلى سبيل المثال حولت الحكومة للمجلس الرابع عشر ما يزيد عن 211 قانونًا مؤقتًا، ناهيك عن القوانين المرحَّلة سابقًا والموجودة في لجان البرلمان، منها ما هو مؤقت ومنها مشاريع قوانين عادية تنظر فيها اللجان ويزيد عددها على 64 قانونًا رحلت من الأعوام السابقة. وبالتالي فإن قدرة المجلس واللجان على إنهاء تلك القوانين في الدورات العادية أو حتى الاستثنائية يكاد يكون صعبًا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن مدة الدورة العادية هو أربعة شهور ينقضي نصفها في أمرين:

الأمر الأول هو أعطاء الثقة للحكومة نتيجة للتغيرات السريعة للحكومات في الأردن، فقد تعامل هذا المجلس منذ انتخابه في تموز 2003 مع ثلاث حكومات.

والأمر الثاني هو الموازنة العامة للدولة التي تأخذ وقتًا لا يقل عن أربعة أسابيع. وحتى الدورات الاستثنائية مدتها قصيرة ومحكومة بالإرادة الملكية التي تحدد الموضوعات المطروحة للمناقشة، ولا يجوز للمجلس مناقشة أية موضوعات لم ترد في الإرادة، ويضاف إلى ذلك عدم الالتزام الواضح بعمل اللجان وتدني مستوى الحضور وفقدان النصاب القانوني لجلسات اللجان أحيانًا، حتى إن المجلس يهرب نصابه من أجل أن لا تنعقد الجلسات. وبالتالي فإن هناك ضعفًا في الإنجاز وتدنيًا في فاعلية المجلس في أداء مهامه التشريعية وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه.

3 – 1 – 2 دراسة ومناقشة المشاريع واقتراحات القوانين بشكل جدي قبل اقرارها

يلاحظ من كثرة الضغط وحجم العمل افتقار الجدية والاستعجال في دراسة مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، والدليل الواضح هو كثرة رد القوانين من قبل مجلس الاعيان اذ ان معظم القوانين التي يتم اجازتها من مجلس النواب تعود ثانية اليه مشفوعة باسباب ارجاعها، وتكون في أكثر الاحيان تعديل مواد فيلاحظ التسرع وعدم الجدية، وفي جانب آخر ان كثيرًا من القوانين تعدل في السنة أكثر من مرة، فالتسرع يكون من الحكومة ومن ثم من المجلسين وبالتالي يؤدي إلى مثل هذا الوضع. وبالنظر إلى وقائع الدورة الاستثنائية صيف 2006، ومدتها 46 يومًا انتهت في 28/ 9/ 2006، فقد تم انجاز 28 قانونًا في حدود اثنتي عشرة جلسة، وأشار استطلاع الرأي المعد لغايات هذه الدراسة أن 60 % تقول أن النواب يدرسون ويناقشون مشاريع القوانين بشكل جدي ومفصل.

وبالنظر إلى عدد مشاريع القوانين المقترحة من المجلس بالمقارنة مع ما تقدمه الحكومة من مشاريع قوانين يكاد يكون قليلاً جدًا، فعلى سبيل المثال تقدمت المجالس الحادي عشر والثاني عشر والثالث عشر والرابع عشر باقترحات قوانين كانت على التوالي 8، 38، 17، 25، وقد أنجزت تلك المجالس من مشاريع قوانين وصل إلى حد 214، 146، 92، 131 على التوالي، وتشمل هذه الفترة الزمنية ما بين أعوام 1989 و2006، وما يفسر زيادة الإنجاز في مشاريع القوانين

لدى المجلس الرابع عشر هو زيادة الجلسات الاسبوعية إلى ثلاث جلسات وتخصيص جلستين للتشريع وهذا ساهم في زيادة الإنجازات عن الدورات السابقة، إضافة إلى تعرض المجلس لهجمة شعبية بأنه ضعيف الاداء، وظهر اتجاه آخر يدعو إلى تفعيل اداء المجلس خوفًا من شائعات سرت في البلاد حول إمكانية حل مجلس النواب الرابع عشر.

3 – 1 – 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

إن رسم السياسات العامة وظيفة تقوم بها الحكومات وتحتكرها في الأغلب، إلاّ أن البرلمان يساهم في مناقشة هذه السياسات وإبداء آرائه ويعطي التوصيات اللازمة لذلك، وكثيرًا ما تستدعي اللجان المتخصصة الوزراء أصحاب العلاقة للحوار ومناقشة سياسات أو إستراتيجيات وزراتهم، وأحيانًا تأخذ هذه المناقشات شكلاً بروتوكوليًا، والحكومات المتعاقبة تضع السياسات العامة وتحاول إقناع أعضاء المجلس بصحة هذه السياسات، وإذا ما أخذنا عدد طلبات المناقشة للحكومات فقد وصل إلى 41 طلبًا خلال الفترة الواقعة ما بين الاعوام 1989 و2001، ويمكن القول إن الدور الرقابي على تنفيذ السياسات العامة يكاد يكون معدومًا، وتسعى الحكومات للحفاظ على علاقة توازن مع البرلمان من أجل تحرير بعض السياسات العامة التي تقتضيها المصالح الوطنية العليا، وعلى الرغم من ذلك فقد شهدت العلاقة بين السلطتين إنحدارًا أدى إلى حدوث تكتلات نيابية ضد الحكومات و سياساتها أو حتى تركيبتها وصدرت بيانات بذلك، وكان آخرها التكتل الذي جمع 49 نائبًا ضد تشكيلة حكومة عدنان بدران في ربيع 2005 لعدم أخذها بعين الاعتبار تمثيل محافظات الجنوب كمطلب علني مما أدى إلى تعديل الحكومة بعد فترة وجيزة من تشكيلها. وفي مشهد آخر من مشاهد التعاون في شهر شباط 2005 ضمت لجنة إعداد الاجندة الوطنية عددًا من مقرري اللجان في المجلسين وصل عددهم إلى ثمانية أعضاء من 26 عضوًا من أعضاء اللجنة التوجيهية للاجندة التي كان هدفها إعداد أجندة وطنية للاصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي للسنوات العشر القادمة. وجرت العادة عند اختلال العلاقة بين الحكومة والبرلمان أن يتدخل الملك بدعوة أعضاء البرلمان والتحاور معهم في أهمية التعاون من أجل المصالح الوطنية العليا ومستقبل البلاد وطبيعة القضايا الصعبة التي تمر بها المنطقة التي تفرض

التعاون والتلاقي لا التصادم أو التخندق كلاً في إتجاه، وبشكل عام فإن ثقة المواطنين متراجعة في اداء المجلس كما تشير العديد من استطلاعات الرأي العام، فالرضى عن الاداء والفاعلية متراجع منذ عام 1993 إلى الآن، واذا ما اخذنا بعين الاعتبار حجم عرائض المواطنين من عام 1989 إلى 1993 التي وصلت إلى 4184 عريضة بالمقارنة مع البرلمان الحالي 2003 - 2006 التي وصلت إلى 41 عريضة، فهذا مؤشر واضح على تدني الثقة والشعور العام بانهم غير قادرين على خدمة المواطنين في قضاياهم العامة.

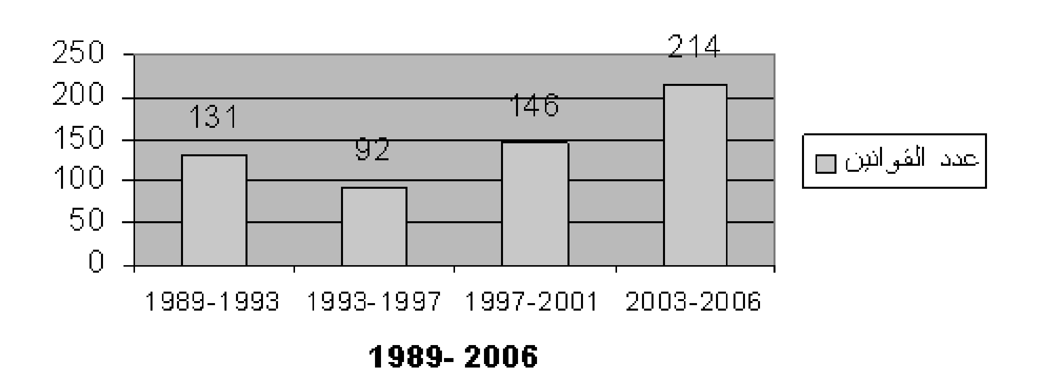
3 – 1 – 4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دارسات اقتراحات و مشاريع القوانين

أما تعاون البرلمان الأردني مع مؤسسات المجتمع المدني عامة، والفاعلة منها بالذات، فهو موجود إذ يتم إشراكها في مناقشة مشاريع القوانين المطروحة والسياسات العامة المعمول بها أو المقترحة مع اللجان المختصة، ومن هذه المؤسسات النقابات المهنية، ومؤسسات ومراكز حقوق الانسان، والهيئات النسائية، ومؤسسات الطفولة، ونقابات العمال وغيرها، ولكن ليس بصورة مستمرة أو دائمة انما يحدث ذلك أحيانًا حين تطالب تلك المؤسسات بعرض أفكارها وموافقتها تجاه أي مشروع قانون منظور أمام المجلس. ومن الممكن القول إن النقابات المهنية هي الأكثر فاعلية في التأثير كونها تشكل ثقلاً عدديًا وقوة سياسية وقد استطاعت التأثير في أكثر من مجال كان آخرها منع تمرير قانون النقابات المهنية الجديد.

3 – 1 – 5 الاستعانة بخبراء في دارسات اقتراحات ومشاريع القوانين

أما في مجال التعاون مع الخبراء في الدراسات والمراكز المتخصصة لدارسة أو مناقشة مشاريع القوانين فهو في أضيق حالاته، وفي حالات محدودة يتم الاستعانة بالخبراء أو المستشارين وأهمها حين مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة، ولأول مرة عام 2006 تم تعيين خبير ومستشار اقتصادي مالي ومستشارين قانونيين لمثل هذه الغايات، آخذين بعين الاعتبار ان آرائهم ليست ملزمة، وكثيرًا ما يعتقد النواب انهم ليسوا بحاجة إلى مثل هذه الخبرة، وان كانت فإن تأثيرها ضعيف.

عدد القوانين من مجالس النواب



1989- 2006

إنجازات مجالس النواب
2006 – 1989

الموضوعات	الحادي عشر 1989 – 1993	الثاني عشر 1993 – 1997	الثالث عشر 1997 – 2001	الرابع عشر 2003 – 2006
قوانين	131	92	146	214
أسئلة	412	917	294	596
استجوابات	16	1	8	4
طلب مناقشة	14	18	9	7
إقـتـراحـات بقوانين	25	17	38	8
إقتراحات برغبة	383	367	143	16

الموضوعات	الحادي عشر 1989 – 1993	الثاني عشر 1993 – 1997	الثالث عشر 1997 – 2001	الرابع عشر 2003 – 2006
عرائض مواطنين (شكاوى)	4184	1133	373	41

3 – 2 فاعلية السهر على المال العام

3 – 2 – 1 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

تعامل الموازنة العامة كمشروع قانون وتمر في المراحل كافة التي يمر بها أي مشروع قانون، أمّا مشروع قانون الموازنة العامة فإنه يحول إلى اللجنة المالية لدارسته دراسة مستفيضة ومعمقة وبشفافية عالية. وبالنظر إلى آلية التعامل مع مشروع قانون الموزانة العامة لعام 2006 فقد اجتمعت اللجنة المالية اثني عشر اجتماعا لمناقشة مشروع قانون الموازنة، وقد حضر الاجتماعات نواب من خارج اللجنة ما يقارب أربعة وعشرين نائبًا شاركوا في المناقشة بالإضافة إلى اللجنة المالية، وقابلت اللجنة ثلاثة عشر وزيرًا إذ تم مناقشة بنود الموازنة معهم بالتفصيل، إضافة إلى محافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التخاصية وإستمعت اللجنة إلى أحد عشر أمينًا عامًا، وثمانية وعشرين مديرًا لدوائر مستقلة ومؤسسات عامة، وبلغ عدد الذين إستمعت اللجنة لهم لمناقشة الموازنة لعام 2006 ما يقارب 87 مسؤولاً وخبيرًا، وتم مناقشة كافة بنود الموازنة بالتفصيل وتحديد أرقامها والتأكد من انعكاساتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والمالي للدولة، إذ تم اقتراح تخفيضات مالية على الانفاق العام في العديد من البنود التي ارتأت اللجنة أن فيها شططًا، وأوصت بتقليص الانفاق العام، ومقترحات وتوصيات حسب ما يتلاءم مع الأوضاع المالية والاقتصادية للبلاد، وقد وافقت الحكومة على الأخذ بالتوصيات كافة، ويتضح من ذلك ان اللجنة المالية تقوم بدارسة الموازنة العامة للدولة بصورة متكاملة ودقيقة وتضع توصياتها ضمن الحق الدستوري والقانوني لها، على أن التوصيات غير ملزمة، لكنه أحيانًا يتم التوافق بين السلطتين على الاخذ بالتوصيات وأحيانًا اخرى يكون هذا القبول من قبل الحكومة من أجل تمرير الموازنة.

3 – 2 – 1 – 1 شفافية في تحديد ارقام الموازنة

تقوم اللجنة المالية بدراسة ارقام الموازنة النهائية للفصول المختلفة بصورة واضحة ودقيقة وبوجود خبراء وفنيين في تحليل فصول وبنود الموازنة العامة وتبيان الثغرات والاختلالات الواردة في الموازنة وتظهر هذه في التقرير النهائي الذي يقدم إلى البرلمان قبل البدء بالمناقشة.

3 – 2 – 1 – 2 التأكد من صحة هذه الأرقام

جانب كبير من الموازنة هو موضوع فني مالي اذ تقوم مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية باعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد ايرادات ونفقات الدولة، وتقوم اللجنة المالية في البرلمان بشقيه بعملية التاكد من صحة الارقام وتدقيقها تدقيقًا فعليًا والتاكد من صحتها وتبيان ما اذا كان هناك أخطاء رقمية وحتى التأكد من مجاميع الفصول واحدًا تلو الآخر، وتظهر التقارير النهائية التي تقدمها اللجنة اذا كان هناك فروق رقمية في الفصل الواحد أو مجاميع الفصول واحدًا تلو الآخر، وينص على تلك الاختلافات أو الفروقات ان وجدت في سياق التقرير أو توصياته.

3 – 2 – 1 – 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

بالاطلاع على جدول اعمال ومناقشات اللجنة المالية لمجلس النواب في 5 شباط 2006 والمتعلقة بالموازنة العامة لعام 2006 نجد ان اللجنة المالية ركزت على انعكاسات الارقام المالية المقدرة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية، والتأكيد على معادلة الطموحات والأولويات الملحة والظروف الموضوعية التي تعيشها الدولة ومراعاة الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية مثل الفقر، والبطالة، وارتفاع الاسعار، والمديونية، وارتفاع اسعار النفط والسعي إلى تحقيق درجة من التوازن بين الانفاق العام والايرادات العامة من خلال تخفيض رصيد الدين الخارجي، وهيكلة اسعار الفائدة، وإعادة هيكلة الانظمة الضريبية وعجز الموازنة الدائم، وسياسات التدريب المهني، وتعزيز الانتاجية الاجتماعية وحزمة الأمان الاجتماعي، وقد ضمنت الابعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية في

توصياتها، وطالبت الحكومة بضرورة الالتزام بالتوصيات العامة وهي 24 بندًا شملت تلك الأوضاع.

3 – 2 – 1 – 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدارسة الموازنة واقرارها

عند دراسة الموازنة العامة تقوم اللجنة المالية بالاستعانة بالخبراء الماليين والاقتصاديين، وقد عين مستشار مالي متخصص في هذا الشأن. بالاضافة إلى ذلك تقوم اللجنة بدعوة خبراء ومتخصصين ومسؤولين حكوميين لمناقشة فصول وبنود الموازنة معهم، ففي مناقشة الموازنة العامة لعام 2006 قابلت اللجنة المالية لأغراض المناقشة ثلاثة عشر وزيرًا، ومحافظ البنك المركزي ورئيس هيئة التخاصية، ومدير دائرة الموازنة العامة، وقابلت 38 أمينًا عامًا، ومديرًا، ورئيسًا لدوائر ومؤسسات الدولة المختلفة، وكذلك من القطاع الخاص ورؤساء الغرف التجارية، وغرف الصناعة، ورؤساء الجامعات وغيرهم من المتخصصين.

3 – 2 – 1 – 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب (الحساب النهائي) الذي يبين الارقام الفعلية للجباية والانفاق

يدرس البرلمان الحساب النهائي للانفاق والجباية ويضع لها عدة بنود في تقريره وتوصياته اذ يحددها ويقارن بينها عمليا مع الموازنة السابقة ومعطيات الواقع. وفي موازنة عام 2006 قررت اللجنة المالية تخفيض حجم النفقات العامة بمبلغ 90 مليون دينار مع العلم ان اللجنة لم تلغِ أيًا من المشروعات المدرجة على جدول الموازنة، وأوضحت في جدول خاصٍ المشاريع والبنود التي تم تخفيض انفاقها بالموازنة هادفة إلى تخفيض عجز الموازنة العامة إلى 0,9 % من الناتج المحلي الاجمالي المقدر بمبلغ 9944 مليون دينار، وأوصت بضرورة اعادة هيكلة النظام الضريبي وتعديل قانون الضريبة العامة للمبيعات واصلاح هيكلي للنظام الضريبي برمته. وبشكل عام فان اعضاء مجلس النواب عند مناقشتهم لمشروع قانون الموازنة ومن خلال خطاباتهم التي تستمر إلى ما يزيد عن ثلاثة إلى أربعة أيام يطالبون فيها الحكومة بمزيد من الانفاق، فتكثر الخطابات ذات الطابع الخدمي من مطالبة بالطرق، والمستشفيات، وزيادة الانفاق للخدمات الاجتماعية وغيرها من المطالب

الخدمية التي تزيد من الانفاق العام. وزيادة الانفاق دستوريًا أثناء مناقشة الموازنة مرفوضة، وبالتالي تصبح معظم الخطابات ذات هدف اعلامي انتخابي لكسب المؤيدين في دوائرهم الانتخابية، ويندر أن تجد أحدًا يخاطب بنود الموازنة أو يفندها رقميًا.

3 – 2 – 2 تصويت شفاف على الموازنة

حسب نصوص الدستور، يتم التصويت على الموازنة وفق شروط معينة منها التصويت (الاقتراع) على الموازنة فصلاً فصلاً، ولا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة من فصل إلى آخر الا بقانون، وللمجلس الحق بإنقاص النفقات في الفصول بحسب مايراه موافقًا للمصلحة العامة، وليس له ان يزيد تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة، ولا يقبل أي اقتراح أثناء مناقشة الموازنة العامة يقدم لالغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة بزيادة أو نقصان. ويتناول ما اقرته القوانين المالية النافذة المفعول، ويصدق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية بقانون الموازنة العامة، هذا ويتم التصويت على الموازنة العامة فصلا فصلا كلاً على حدة برفع الايدي وعد الاصوات للاعضاء، ويتم التصويت النهائي برفع الايدي وعد الاصوات، وتصدر بأغلبية الاعضاء الحاضرين، وكثيرًا ما يتم نقل التصويت ببث مباشر على التلفاز، ومن المفارقات النادرة انه في موازنة عام 2006 لم يتم احصاء الاصوات، وأعلن رئيس المجلس اقرار الموازنة العامة بالاغلبية مما أثار انزعاج بعض النواب الذين غادروا الجلسة احتجاجًا على آلية التصويت هذه ومعظمهم من المعارضة البرلمانية، وتدل هذه الحالة على عدم شفافية التصويت على موازنة عام 2006.

3 – 2 – 3 مراقبة شاملة للموازنة

يقوم البرلمان باقرار مشروع قانون الموازنة، وتعامل الموازنة العامة كمشروع قانون ويجب ان تمر بجميع المراحل الدستورية، وينص الدستور على انه لا يخصص أي جزء من أموال الخزانة العامة ولا ينفق لأي غرض مهما كان نوعه الا

بقانون، وهذه النصوص تعطي البرلمان المراقبة الشاملة للموازنة العامة و اقرارها وطرق انفاقها.

3 – 2 – 3 – 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفالعة على تنفيذ الموازنة

يقوم البرلمان بالمراقبة الفعلية لتنفيذ الانفاق وذلك من خلال وسائل متعددة منها أن الانفاق لا يتم إلا من خلال القانون، وعمليات الاسئلة، والاستجوابات ولجان التحقيق في قضايا انفاق محددة لكافة مؤسسات ودوائر الدولة التي تحصل على أموالها من الموازنة العامة، اضافة إلى ضرورة اصدار ملاحق الموازنة العامة بقانون، ويلاحظ ان الرقابة المالية في أمور الانفاق بعد اقرار الموازنة ضعيفة ولا تتم الا عندما تثار مشكلة في مؤسسة عامة، ولا يوجد متابعة مستمرة لتلك الغايات على الرغم من ان نصوص الدستور واضحة في ذلك.

3 – 2 – 3 – 2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط إنفاق المال العام

يرتبط ديوان المحاسبة ارتباطًا مباشرًا بمجلس النواب، ويقدم سنويًا تقاريره التي تحتوي على آرائه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها اذ يمارس الرقابة الفعلية والتنفيذية على الانفاق العام، ويجوز له تقديم تقارير دورية عندما يطلب منه. ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذه التقارير بشكل سنوي مع بداية الدورة العادية لكل سنة، واستنادًا إلى هذه التقارير والمخالفات، يتم محاسبة الوزراء عن المخالفات المرتكبة بوسائل الرقابة والمحاسبة المعمول بها قانونيًا. وبشكل عام فإن مناقشة تقارير ديوان المحاسبة لا تعامل بجدية واصبحت شكلية اكثر منها فعلية، وقد عدل قانون ديوان المحاسبة سنة 2001 لتكون الرقابة لاحقة وليست سابقة كما كان في العقود السابقة، وهذا التعديل أثر على عمليات الرقابة بمعنى ان يتم الصرف وتتم المراقبة لاحقًا وهذا أضعف دور ديوان المحاسبة وأهمية تقاريره. وتتمّ عملية تعيين رئيس ديوان المحاسبة من خلال رئيس الوزراء واستمزاج رأي رئيس مجلس النواب، وهذا يضعف دور رئيس ديوان المحاسبة في عمليات الرقابة لانه معين من قبل رئيس الوزراء.

3 – 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

3 – 3 – 1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

بالنظر إلى تركيبة المجلس الرابع عشر، فإن أغلبية النواب تم انتخابهم على أسس عشائرية وعائلية وتصل نسبتهم إلى 77 % من المجموع العام لأعضاء المجلس، وتوجد معارضة منظمة تتمثل في حزب جبهة العمل الاسلامي (الوجه السياسي للإخوان المسلمين) وعددهم 17 عضوًا وبنسبة 15 % من المجموع العام لأعضاء المجلس، وهذه المعارضة ليست فاعلة لتدني نسبتها، فهي تحأول أن تكون فاعلة ولكنها لم تستطع تحقيق ذلك كما كان الامر في المجلس الحادي عشر في الفترة ما بين 1989 و1993، وتوجد معارضة من بعض النواب ولكنها تأخذ الطابع الفردي غير المنظم، وتظهر مواقفهم الرافضة لسياسات الحكومة من حين إلى آخر، وكذلك التصويت بعدم منح الثقة للحكومة وعددها متفاوت، في حده الأدنى أربعة نواب، وحده الاعلى ثمانية نواب، والحكومات المتعاقبة في السنوات الاخيرة حصلت على ثقة مريحة جدًا وبأغلبية زادت على ثمانين صوتًا، فالحكومة الحالية حصلت على 85 صوتًا وبنسبة 77 % من المجموع الكلي، وبذا تصبح المعارضة المنظمة أو غير المنظمة تشكل ما نسبته 23%، وبالتالي فهي ليست مؤثرة أو فاعلة من أجل تغيير السياسات أو حتى تعطيل مشاريع القوانين أو حتى حجب الثقة عن الحكومة. وفي التصويت على الموازنة خرجت جبهة العمل الاسلامي من الجلسة احتجاجًا على طريقة التصويت، لكن الموازنة أقرت بأغلبية برلمانية.

3 – 3 – 2 مساءلة فعالة للحكومة

أما في ما يتعلق بمسؤولية الوزراء، فقد نصت المادة 51 من الدستور على أن رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته، وأعطي الحق في ممارسة الرقابة السياسية من خلال الاسئلة والاستجوابات، ولجان التحقيق الخاصة، وإبداء الرغبة. فالرقابة السياسية موجودة ولكنها غير فاعلة، وتأثيرها لا يكاد يخرج عن إطاره الشكلي، وفي الواقع تطرح أسئلة كثيرة حول السياسات العامة حيث إن المقصود بالسؤال هو استفهام العضو عن أمر يجهله

أو التحقق من واقعة وصل علمها اليه، أو استفهام عن نية الحكومة في أمر من الامور. وتشير الارقام إلى أن عدد الاسئلة كثير حيث وصلت في البرلمان الحادي عشر 1989 - 1993 إلى412 سؤالاً، وفي البرلمان الثاني عشر 1993 - 1997 وصلت إلى رقم قياسي917 سؤالاً، وفي البرلمان الثالث عشر 1997 - 2001 وصلت إلى 294 سؤالاً، وفي البرلمان الحالي الرابع عشر 2003 - 2006، وصلت إلى 596 سؤالاً.

وعلى الرغم من كثرة الاسئلة في بعض الدورات، الا إن الالتزام بالموعد الدستوري (ثمانية أيام) للرد عليها غير وراد في كثير من الاحيان، إذ تاخذ الردود مدة زمنية طويلة مخالفة للمدة المحددة دستوريًا، وفي بعض الأحيان ترحل الاسئلة من دورة إلى اخرى، وأحيانًا تصل الردود وتكون الحكومة قد تغيرت. وعلى سبيل المثال في المجلس الحالي تمت الاجابة على 338 من 596 وبنسبة 56 %، والعديد من النواب يقدمون الأسئلة لأبعاد إعلامية بحتة والبحث عن الشعبية، والبعض الآخر لاهداف شخصية في علاقته مع أعضاء الحكومة، لكن هذا لا يمنع من وجود أسئلة هدفها الحقيقي هو تطبيق الرقابة السياسية، وفي الغالب فإن الحكومة تسعى دومًا لابقاء الرقابة في حدود السؤال بمعنى أن لا تتحول الاسئلة إلى استجوابات لان الاستجواب يعني المحاسبة الفعلية للوزراء أو الوزير، ونادرًا ما يتحول السؤال إلى استجواب، والاستجواب إلى التصويت بالثقة. أما في مجال الاستجوابات فهي نادرة جدًا، ففي الفترة الواقعة ما بين 1989 و1993 وصل عدد الاستجوابات إلى 16 استجوابا، وفي الفترة الواقعة ما بين الاعوام 1993 و1997 كان هناك استجواب واحد. وفي البرلمان الثالث عشر (1997 - 2001) وصل عدد الاستجوابات إلى 8 استجوابات، أما في البرلمان الرابع عشر وهو الحالي فوصلت الاستجوابات إلى 4 استجوابات تم مناقشة إثنين منها.

وتشير الوقائع في المجلس الحالي والمجالس السابقة أنه لم تحدث أية سابقة بأن ينتهي الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة. ويمكن القول إن استخدام وسائل الرقابة السياسية المختلفة لم تؤثر كثيرًا على تعديل السياسات العامة للحكومات المتعاقبة. وبين استطلاع الرأي حول موضوع ممارسة البرلمان للرقابة الفعالة على

جميع أعمال الحكومة أن 40 % لا توافق، وما نسبته 35 % توافق، ونسبة 25 % محايدة. واعربت ما نسبته 57 % عن قلقها بشأن الفساد وبأن البرلمان لا يحقق بفاعلية في تلك القضايا.

3 – 3 – 3 فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

أما في مسألة التصويت بالثقة على الحكومة فإن الوقائع البرلمانية تشير إلى عدم حدوث ذلك الامر إلا مرة واحدة حين حجب مجلس النواب السابع عام 1963 الثقة عن حكومة السيد سمير الرفاعي، وهي الحالة الوحيدة في التاريخ السياسي الأردني. وفي السنوات الخمس عشرة الاخيرة، منذ أن أعيدت الحياة النيابية، لم يحصل أن صُوّت بحجب الثقة عن أي حكومة من الحكومات المتعاقبة والتي وصل عددها إلى عشر حكومات. والملاحظة الجديرة بالاهتمام هي ارتفاع نسبة التصويت بالثقة على الحكومات في السنوات الاخيرة، فقد حصلت جميع الحكومات على ثقة عالية ومريحة.

3 – 3 – 4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

تشير الوقائع السياسية أن هناك تراجعًا ملحوظًا في دور مجلس النواب في الرقابة على السياسة الخارجية على الرغم من أن الدستور أعطى هذا الحق للمجلس حيث ورد في الدستور أن المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئًا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الامة. واستنادًا إلى ذلك، ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة 38 التأكيد على ذلك بالقول بدراسة المعاهدات والاتفاقيات التي تختص بالسياسة الخارجية.

3 – 3 – 4 – 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقات الدولية

وتشير الوقائع البرلمانية أن اقرار المعاهدات والاتفاقات الدولية يكون شكليًا، ونادرًا ما تكون هناك أسئلة حول تلك الاتفاقيات. وفي عمر المجلس الحالي الرابع عشر لم يتقدم أيٌّ من النواب بسؤال أو استجواب حول أي معاهدة أو اتفاق دولي.

وكما هو الاداء العام المتدني لمجلس النواب في مجال مراقبة الحكومة لتنفيذ الاتفاقات والمعاهدات الدولية، فهو كذلك بالنسبة إلى لجنة الشؤون العربية والدولية إذ إنها تسير على نفس النهج على الرغم من أن النظام الداخلي في مادته 38 منحها هذا الحق.

3 – 3 – 4 – 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

إن الدور الذي تقوم به لجنة الشؤون الخارجية في البرلمان يقتصر في معظمه على علاقات المجلس وأعضائه بالاتحادات البرلمانية (الشعب البرلمانية) الدولية والعربية وموضوع الزيارات الخارجية التي تشكل في اطارها ما يشبه العلاقات العامة. وقليلة هي الأسئلة في شأن الاتفاقات الدولية، ويستعاض عنها بعملية التواصل بين وزير الخارجية واللجنة حيث تعقد اجتماعات عندما تطرح مسائل أو قضايا لها علاقة بالشأن الخارجي اذ تتم اللقاءات والتشاور في قاعة الصور، وقد تابعت لجنة الشؤون الخارجية الحالية لمجلس النواب مع الحكومة موضوع بيع الكنيسة الأرثوذكسية لعقارات في القدس لاسرائيل اذ اتخذت موقفًا برفض بيع تلك العقارات وضرورة اعادتها للكنيسة الأرثوذكسية، وعقدت الحكومات السابقة العديد من الجلسات السرية لمجلس النواب لاطلاعهم على بعض القضايا المحددة في الشؤون الخارجية.

3 – 3 – 4 – 3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الحكومية بشأن التزامها بالاتفاقات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة.

إن متابعة لجنة الحريات العامة وحقوق المواطنين في عملية تطبيق الاتفاقات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان تقبع في إطارها الشكلي لا الجوهري، وعلى الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس في مادته السابعة والأربعين قد منحها صلاحيات واسعة في دراسة جميع القوانين والامور والاقتراحات التي تتعلق بحريات المواطنين وحقوقهم سواء تلك المنصوص عليها في الدستور أو في الاتفاقيات الدولية، الا أن اللجنة لم يكن لها نشاط فاعل ومؤثر في السهر على تلك

الحقوق والحريات، وهذا ليس بالشيء الغريب إذا علمنا أن المجلس يوجه من قبل الحكومات. وبكل الأحوال فقد سعت اللجنة إلى توجيه مذكرات وأسئلة مكتوبة للحكومة في إطار حقوق المواطنين وحرياتهم، وكانت تكتفي بالاجابات التي تقدم من الحكومة. وقامت اللجنة بالعديد من الزيارات للسجون الرسمية «مراكز الاصلاح والتأهيل» التابعة لمديرية الأمن العام (وزارة الداخلية) للاطلاع على واقع السجون وآليات التعامل مع السجناء والموقوفين وطبيعة المعاملة التي يتلقونها، ويذكر البعض أنها كانت زيارات إستعراضية دعائية تغيب عنها الجدية أو تحقيق الاهداف المقصودة منها.

3 – 3 – 5 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

أما في ما يتعلق بمبدأ المسؤولية فإن الدستور ينص على أن تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه. وعند الحديث عن رئيس الدولة الملك فهو مصون من كل تبعة ومسؤولية، وتقع المسؤولية في النظام السياسي الأردني على كاهل رئيس الوزراء والوزراء في بعديها التضامني (المشترك) أو الفردي، واعطي حق اتهام الوزراء لمجلس النواب حصرًا بالقول: لمجلس النواب حق إتهام الوزراء، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ويحاكم الوزراء أمام مجلس عالٍ على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم[1]. ويقوم مجلس النواب بتعيين أحد أعضائه لتقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي، ولا يجوز لمجلس النواب الذي يقدم الاتهام أن يشارك في عملية المحاكمة لان الدستور أناطها بالمجلس العالي الذي يتكون من مجلس الاعيان والسلطة القضائية، وحسب ما ورد في قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952 فإن الوزراء يحاكمون على جرائم الخيانة العظمى، جميع الجرائم التي تقع على أمن الدولة الداخلي والخارجي كما وردت في قانون العقوبات الأردني، ومخالفة أحكام الفقرة الثانية مادة 33 من الدستور والمتعلقة بالمعاهدات

(1) يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان وثلاثة أعيان منتخبين وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الاقدمية، وتصدر قراراته بأغلبية ستة أصوات.

والاتفاقات، جرائم الرشوة والاختلاس، وجرائم اساءة استخدام السلطة ومنها مخالفة احكام الدستور الواردة في المواد 9 و12 و13 و15 و111 المتعلقة بحقوق المواطنين وصرف أموال دون نص قانوني أو فرض رسم أو ضريبة بدون قانون والاخلال بالواجب الوظيفي ويشمل شراء أو استئجار أملاك الدولة، الدخول في التعهدات والمناقصات، واذا كان عضوًا في مجلس ادارة شركة أو رئيسًا لمجلس ادارة الشركة أو وكيلاً عنها، أو تعاطي التجارة. ومن النواحي العملية فان العديد من الوزراء يمارسون التجارة بأساليب مختلفة ووسائل غير معلنة.

3 - 3 - 5 - 1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

الآلية لعملية الاتهام واضحة كما نص دستوريًا عليها في حالات محددة وهي جرائم الخيانة العظمى، والاخلال بالواجب الوظيفي واساءة استخدام السلطة، وان أي اتهام يحتاج إلى تصويت أكثرية الثلثين من أصوات أعضاء المجلس بصورة كلية، وتأتي الصعوبة بل التعقيد في الوصول إلى هذه النسبة العالية، ناهيك عن تداخل الامور السياسية بأي تصويت في هذا الاتجاه.

3 - 3 - 5 - 2 عدد حالات الاتهام

أن أقرب حادثة في هذا المجال كانت في المجلس الحادي عشر في دورته العادية الثانية عام 1990، إذ عقدت جلسة سرية في 20/ 3/ 1990 وتضمن التقرير خمس مجموعات من القضايا المتعلقة بالفساد المالي والاداري واستغلال الوظيفة العامة والاخلال بالواجبات الموكولة للوزراء، وقرر المجلس إحالة بعض هذه المجموعات من قضايا الفساد إلى النائب العام والسير في إجراءات التحقيق، وتم التحفظ على مستندات البعض الآخر من هذه المجموعات لمزيد من التحقيق، وحولت بعض القضايا إلى المجلس العالي لأنه صاحب الاختصاص فيها وبالذات قضية طريق الجفر - الازرق، وقد وجه المجلس الاتهام لوزيرين هما وزيرا الأشغال العامة والمالية، وفي النهاية لم تتم محاكمتهما، أما رئيس الوزراء آنذاك فقد سقط التصويت على اتهامه وتمت تبرئة ساحته. وفي الفترة الحالية من عمر المجلس الرابع عشر أو حتى المجالس التي سبقته، لم يحصل أن تم اتهام أيّ من رؤساء الوزارات أو الوزراء.

3 – 3 – 6 صلاحية دستورية للبرلمان في محاكمة الوزراء المتهمين

ينص الدستور على تشكيل المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان وثلاثة أعيان منتخبين وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية، وبالتالي فإن الأعيان كجزء من البرلمان هم الذين يشاركون في عملية محاكمة الوزراء، وهنا يقوم مجلس النواب بتقديم الاتهام، ويشارك أعضاء من الأعيان في المحاكمة استنادًا إلى ان الجهة التي تتهم لا يجوز لها ان تحاكم.

3 – 3 – 6 – 1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

المجلس العالي هو المجلس الذي يحق له محاكمة الوزراء أوالرؤساء (رؤساء الوزارات) المتهمين، ويقوم المجلس العالي بعملية تنظيم وترتيب محاكمة الوزراء حسب قانون خاص يوضع لهذه الغاية. وبناءًا على نص المادة 61 من الدستور فإن الوزير الذي يتم اتهامه من قبل مجلس النواب يوقف عن العمل إلى ان يفصل المجلس العالي في قضيته، ولا تمنع استقالته من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

3 – 3 – 6 – 2 عدد حالات المحاكمة

لا يوجد في التاريخ السياسي للأردن أي حالة لمحاكمة وزير أو رئيس وزراء من قبل المجلس العالي اذ تنتهي الحالة عند الاتهام ولا يستمر بالسير في الإجراءات.

3 – 4 فاعلية اللجان البرلمانية

3 – 4 – 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

تعرف اللجان البرلمانية بأنها لجان داخلية متخصصة تنشأ في كل من مجلس الأعيان والنواب كل على حدة وتشمل كافة أوجه نشاطاتهما، ويشكلها كل مجلس من أعضائه وتقوم بدراسة موضوعات محددة حسب النظام الداخلي وتقدم التوصيات إلى المجلس لاتخاذ القرارات النهائية بشأنها، وتقوم اللجان بالدور الرقابي على أعمال الحكومة حسب اختصاص كل لجنة، وتلعب اللجان البرلمانية الدور الأساسي في أداء البرلمان لكافة الوظائف المحددة له دستوريًا، وتشريعيًا،

وماليًا، وسياسيًا، واداريًا ورقابيًا إلى غيرها من الوظائف، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني القيام بانتخاب أعضاء اللجان مع بداية كل دورة عادية له وعددها أربعة عشر لجنة دائمة، بالاضافة إلى اللجان المؤقتة مثل لجان الطعون النيابية (دستورية) ولجان التحقيق المتخصصة التي تنتهي بانتهاء المهمة. وتتم عملية الانتخاب للجان الدائمة مرة واحدة كل سنة في بداية الدورة العادية للمجلس، تنتهي مع نهاية السنة البرلمانية وهكذا.

ونص النظام الداخلي في المادة 50 بأن تتألف اللجنة الدائمة من أحد عشر عضوًا كحد أقصى ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري اذا زاد عدد المرشحين عن العدد المقرر، وأنه لا يجوز للنائب أن يكون عضوًا في أكثر من لجنتين دائمتين، ولا يجوز الجمع بين منصب رئيس المجلس أو نائبه وعضوية اللجان، ويجوز اجتماع لجنتين أو أكثر لدراسة مشروع قانون أو أمر معين بناءً على قرار من المجلس. وفي مجال آليات عمل اللجان فقد بينت مواد النظام الداخلي صلاحيات اللجان في استدعاء الوزير أو الوزراء المختصين أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماع رأيه، وحق اللجان في طلب المستندات والوثائق والمعلومات التي تطلب من الوزير أو الوزراء والتي تتعلق بموضوع البحث، وإذا امتنع الوزير عن الادلاء بالمعلومات أو تزويد اللجنة بالوثائق ترفع اللجنة الأمر إلى رئيس المجلس في أول جلسة تالية مع إعطائه الأولوية على سائر الأعمال، وتدرج تقارير اللجان على جدول أعمال المجلس لمناقشتها واتخاذ القرارات بها، وأعطي الحق لكل نائب حضور جلسات اللجان وحق المشاركة والمناقشة دون حق التصويت. ونص النظام على أن يعتبر مستقيلاً حكمًا من اللجنة كل من يتغيب عن حضور ثلاث جلسات دون عذر.

وفي البرلمان الرابع عشر اكتسبت اللجان البرلمانية أهمية بالغة وشهد الانضمام إلى اللجان تنافسًا قويًا وخصوصًا اللجان «القانونية، والمالية، والإدارية، والشؤون الخارجية»، ومرد ذلك يعود إلى زيادة عدد أعضاء مجلس النواب من 80 إلى 110 وشدة التنافس بين الكتل وحيث إن عدد أعضاء اللجنة الواحدة حسب النظام الداخلي لا يتعدى أحد عشر عضوًا كحد أقصى، وتعود شدة التنافس القوي إلى تنافس أو تناحر الكتل البرلمانية بهدف الاستحواذ على اللجان، حيث سعت الكتل

الرئيسية إلى السيطرة على مقرري اللجان ونسبة العضوية فيها وخصوصًا اللجان الرئيسية، ونتيجة لهذا الوضع تعطل تشكيل اللجنة المالية لفترة وجيزة زادت على شهر حتى حسم أمر تشكيلها بالانتخاب، وشهدت اللجنة القانونية تنافسًا شديدًا بين الكتل البرلمانية.

3 – 4 – 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

أما فاعلية اللجان ونتيجة للكم الهائل من القوانين والموضوعات المطروحة وقصر مدة الدورة العادية، فهي ضعيفة لدرجة كبيرة، وعلى سبيل المثال لا الحصر، إذا ما تم قياس حجم الانجاز في الدورة الواحدة مثلاً، عقدت اللجنة القانونية 12 اجتماعًا في الدورة العادية الأولى للمجلس الرابع عشر في المدة الواقعة ما بين 17/ 12/ 2003 إلى 21/ 3/ 2004 وكان مدرجًا على جدول أعمالها 48 قانونًا واقتراح واحد بقانون. أُنجز خمسة عشر قانونًا بين الموافقة أو الرفض، وبذا تكون نسبة الانجاز 31 % [1]. أما اللجنة المالية والإقتصادية وفي نفس الفترة الزمنية فقد عرض على جدول أعمالها 45 قانونًا، وعقدت سبعة عشر اجتماعًا متتاليًا لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2006، وعقدت 9 اجتماعات عادية أنجزت بها إثني عشر قانونًا، وبذا تكون نسبة الإنجاز قد وصلت إلى 26 %. أما لجنة التربية والثقافة والشباب ولنفس الفترة الزمنية فقد وصلت نسبة الإنجاز فيها إلى 27 %. هذه بعض المؤشرات الرقمية على مستوى الفاعلية في الإنجاز لبعض اللجان، وبقية اللجان الاخرى لا تتعدى إنجازاتها كثيرًا هذا المستوى. والحقيقة أن حجم الأعمال ومشاريع القوانين كبير جدًا، فعلى سبيل المثال لا الحصر، رحل إلى هذا المجلس ما يقارب 211 قانونًا مؤقتًا دفعة واحدة، وذلك عندما تم تأجيل الانتخاب لمدة عامين. ولقد أثبتت الوقائع العملية أن النظام الداخلي أوجد شكلاً من ازدواجية بين عمل المجلس ككل وعمل اللجان، وهذه تحتاج إلى حل وذلك بتعديل النظام الداخلي بحيث يتم وضع آلية تحترم إرادة المجلس في عملية إقرار القوانين. وهناك العديد من التساؤلات تطرح في هذا المجال مثل: هل تعطى

(1) نسبة الانجاز = (عدد القوانين المنجزة ÷ عدد القوانين المعروضة) × 100 %

اللجان دورًا تشريعيًا؟ أم يبقى دورها مقتصرًا على تقديم التوصيات وتكون المناقشة والإقرار تحت قبة البرلمان؟

3 – 4 – 3 دور فاعل وشفاف في مجال الرقابة

في مجال الرقابة السياسية فإن اللجان البرلمانية وحسب اختصاصاتها تقوم بإنجاز مهماتها حسب القضايا والموضوعات التي تحول من قبل المجلس، وتقدم توصيات يتم مناقشتها والتصويت عليها من قبل المجلس، وبالتالي تضيع هذه التوصيات في خضم الاصطفافات السياسية القائمة في المجلس والتي تميل لصالح الحكومات. كذلك الامر بالنسبة إلى لجان التحقيق المحدودة والتي تصل أحيانًا إلى قرارات تعود إلى الاتهام إما بالإخلال بالواجب الوظيفي أو إساءة استخدام السلطة، ولكنها تنتهي في المجلس بعدم حصولها على أكثرية ثلثي الأصوات وتنتهي عند هذا الحد، وأحيانًا يتم تسييس لجان التحقيق الخاصة نتيجة للضغوط من السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة، وتتحول المسألة من مسألة تحقيق إلى ثناء وإطراء على إنجازات كما حدث في آخر لجنة تحقيق.

3 – 4 – 4 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التحقيق

في المجلس الرابع عشر شكلت لجنة واحدة للتحقيق في برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي إذ ورد هناك ان ثمة شبه فساد في تطبيق البرنامج، وعندما بدأت لجنة التحقيق في ذلك الامر وصلت إلى نتيجة مفادها ان لا وجود لأي شبه فساد في تطبيق البرنامج وأعلنت توصياتها، وأغلق ملف الموضوع. وربما تم إغلاق هذا الملف لوجود ضغوطٍ سياسية منعت من الاستمرار في التحقيق. وفي المجالس السابقة شكلت بعض اللجان للتحقيق في قضايا معينة لكنها لم ترقَ إلى مستوى الاتهام. وفي الحالة الأردنية يمكن القول ان دور لجان التحقيق غير فاعل وغير شفاف نتيجة للعديد من الضغوطِ السياسية التي تتم حين تشكيلها وأثناء عملها.

3 – 4 – 5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

تشارك هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان المختلفة ولكن ليس

بصورة دائمة ومتواصلة حيث ان المشاركة تتم بطلب من تلك الهيئات المتخصصة اذا كان الموضوع أو القانون يعنيها أو يدخل في صلب عملها.

3 – 4 – 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

تستعين اللجان البرلمانية أحيانًا بالخبراء والمستشارين وأصحاب الرأي في موضوع أو قضية محددة ولكنها ليست متكررة ولا تأخذ طابع الاستمرارية والديمومة.

3 – 5 ملاءمة النظام الداخلي للاداء البرلماني

3 – 5 – 1 ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان

يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني التنوع والتعدد في الاتجاهات والانتماءات بكل حرية ضمن إطار نصوصه، فلا توجد قيود قانونية أو حتى سياسية على انتماءات واتجاهات أعضاء المجلس غيرالانتماء لتنظيمات غير مشروعة أو لا يقرها الدستور.

3 – 5 – 2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الاعضاء

يضمن الدستور، كما هو النظام الداخلي، حرية التكلم وإبداء الرأي، والتعبير، وطرح أي موضوع له صلة بالصالح العام، والتصويت أو الامتناع أو المخالفة وتقديم الاقتراحات برغبة، أو اقتراح بقانون حسب ما يجيزه النظام الداخلي من شروط لمثل طرح هذه المقترحات ومناقشتها. ونص النظام الداخلي في مواده 88 – 113 والمتعلقة بنظام الكلام داخل الجلسات على أن يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب الاسبقية، ولكل من طالبي الكلام التنازل عن دوره لغيره، ويؤذن دائمًا بالكلام في الحالات التالية وحسب ترتيبها:

1 – نقاط النظام.

2 – طلب التأجيل للنقاش.

3 – طلب تصحيح واقعة مدعى بها.

4 – طلب الرد على قول يمس طالب الكلام.

5 - طلب سحب الاقتراح.

6 - طلب إحالة الموضوع إلى لجنة.

7 - طلب إقفال باب النقاش.

ويعطى الحق لكافة الأعضاء من دون تحيز أو تمييز بالتحدث وإبداء الرأي حسب النظام المعمول به، وحدد النظام الداخلي ضرورة الالتزام بالآداب العامة وعدم استخدام الالفاظ النابية أو عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة المجلس أو رئيسه أو بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو مساس بالنظام العام، إلا أنه يحق للرئيس منع المتكلم عن متابعة كلامه بدون قرار من المجلس في الحالات التالية:

إذا تعرض للملك بما لا يليق أو تناول مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور، وإذا تكلم بدون إذن الرئيس، وإذا تفوه بعبارات نابية بحق أحد النواب أو إحدى اللجان أو الكتل النيابية، وإذا تعرض للحياة الخاصة للغير، وإذا تعرض بالتحقير لشخص أو هيئة ما لم تكن أقواله مؤيدة بحكم قضائي قطعي، وإذا تعرض لوقائع معروضة أمام القضاء. وفي غير الحالات السابقة لا يجوز منع المتكلم من الكلام إلا بقرار من المجلس. ونص النظام على عدم جواز مقاطعة المتكلم إلا من قبل الرئيس أو إبداء ملاحظات على كلامه، وإذا أخل أحد الأعضاء بالنظام الداخلي يحق للمجلس أن يقرر حرمانه من الاستمرار بالجلسة. وحسب استطلاع الرأي فان ما نسبته 71 % ترى أن إدارة جلسات البرلمان تتم في إطار التقيد التام بالنظام الداخلي.

3 - 5 - 3 ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتمائهم بالمشاركة في اللجان

بالنسبة إلى المشاركة في اللجان لا توجد قيود على أحد، فالحرية متاحة للجميع بأن يرشح نفسه إلى أي لجنة، وأعضاء المجلس يقترعون على ذلك. ولا يجوز للعضو ان يرشح نفسه لأكثر من لجنتين. وتشتد المنافسة بين الكتل على رئاسة اللجان والمقررين مما يؤدي عمليا إلى اقصاء بعض الكتل عن تلك اللجان.

3 – 5 – 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

يلاحظ أن النظام الدخلي جاء مفصلاً ويعالج كافة القضايا المتعلقة بالعمل البرلماني. ويتكون النظام من واحدٍ وعشرين فصلاً و164 مادة، ويعالج جميع اختصاصات وآليات ووسائل عمل المجلس مما يساهم في تسهيل عمل المجلس لتحقيق المهام المنوطة به.

3 – 5 – 5 وضوح النظام الداخلي

جاءت صياغة المواد الواردة في النظام الداخلي بشكل واضح ومبسط وبشفافية عالية وتفصيل مبسط ومكتوب بلغة واضحة ومفهومة مما يعطي الفرصة لكافة الأعضاء في استيعاب وفهم آليات عمل البرلمان. واظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 86 % يعتقدون بان النظام الداخلي للبرلمان واضح ويطبق بطريقة تضمن تحقيق المهام المنوطة به (التشريع والرقابة).

3 – 6 فاعلية الكتل البرلمانية

3 – 6 – 1 تنظيم الكتل النيابية على أساس نظام داخلي لكل منها

بالنظر إلى مجلس النواب الرابع عشر، منذ صدور النتائج للإنتخاب العام، بدأت الدعوات والاجتماعات والاتصالات لتشكيل الكتل البرلمانية. ومع بداية الدورة غير العادية في 15/ 7/ 2003 بدأت تتضح الملامح الأولية للكتل والإعلان عن أسماء الأعضاء فيها، وأخذت مواقفها الأولية من انتخابات رئاسة المجلس والثقة على الحكومة. وكانت الحاجة أكثر الحاحًا لتشكيل الكتل البرلمانية كون النتائج أفرزت إثنين وثمانين نائبًا يمارسون العمل البرلماني لأول مرة؛ ومن الطبيعي أن تشكل الكتل للاستفادة من خبرات البرلمانيين الذين سبق لهم ممارسة العمل البرلماني، وتشكلت الكتل على أساس مصلحي أو جغرافي أو عشائري أو حتى صداقات شخصية دون نظام داخلي يحدد صيغ التعامل داخل الكتلة الواحدة، باستثناء كتلة جبهة العمل الإسلامي، التي تمثل حزبًا واحدًا وهي مستندة إلى أيدلوجية دينية سياسية، وبالتالي هناك التزام مبدئي وآليات منظمة يفرضها تكتل الحزب الواحد على مجموع أعضائه داخل البرلمان والتي ضمت 17 عضوًا. أما

بقية الكتل فلا يوجد لها نظام داخلي يحدد أهدافها وآليات عملها باستثناء الالتقاء على مصالح شخصية مشتركة كانت أم عامة، وحرية الحركة واسعة، وعدم الالتزام أحيانًا واضح بين أعضاء مثل هذه الكتل، ويصفها البعض بأنها «كتل هلامية»

لا يوجد نص دستوري في النظام السياسي الأردني أو في النظام الداخلي للبرلمان يتعلق بالكتل البرلمانية؛ إلا أن العرف البرلماني الذي مارسته المجالس النيابية استقر على وجودها وتعامل معها بشكل فاعل وأصبح عرفًا سياسيًا برلمانيًا معترفًا به وممارسًا عمليًا، وعرفت البرلمانات الأردنية أول كتلة نيابية في مجلس النواب الأول عام 1947. وعلى أثر التجديد في المسار الديمقراطي وإعادة الحياة البرلمانية إلى وضعها الدستوري، ظهرت الكتل البرلمانية بشكل ملموس وفاعل في مجلس النواب الحادي عشر عام .1989 هذا وتعرف التكتلات البرلمانية على أنها:

توافق بين مجموعة من أعضاء السلطة التشريعية إما أيدلوجيًا أو مصلحيًا للتأثير على عملية صناعة القرار وتبني مواقف موحدة، أو التأثير من خلال التصويت، وفي النتيجة تحقيق مصالح مشتركة تخدم أهداف مثل هذه التكتلات», وإضافة إلى ذلك تكمن أهمية الكتل البرلمانية في تفعيل دور المجلس وتحسين أدائه والإعداد لجلسات اللجان والهيئة العامة للمجلس والمشاركة بفاعلية وتنسيق مشاركة أعضاء اللجان في المناقشات وأعمال المجلس، ناهيك عن أهمية دورها في تقديم المبادرات للتشريعات ووضع اقتراحات القوانين، ودورها في عمليات الرقابة السياسية.

وتشكّلت في المجلس الرابع عشر الذي انتخب عام 2003 (الحالي) سبع كتل برلمانية هي:

كتلة الوطن (12 نائبًا)، كتلة التجمع الديمقراطي (10 نواب)، جبهة العمل البرلماني الوطني (25 نائبًا)، كتلة الوفاق (9 نواب)، الكتلة الوطنية الديمقراطية (8 نواب)، جبهة العمل الاسلامي (17 نائبًا)، الجبهة الوطنية (10 نواب)، الاصلاحيون الجدد (5 نواب)، المستقلون(14 نائبًا)، آخذين بعين الاعتبار الانسحابات من الكتل بشكل مستمر والانضمام إلى كتل اخرى أو البقاء مع قائمة

المستقلين. ونتيجة لذلك فإن عدد أعضاء الكتلة الواحدة متغير لا يثبت على رقم محدد.

3 – 6 – 1 – 1 الالتزام بنظام الكتل الداخلي

باستثناء كتلة جبهة العمل الاسلامي وعدد أعضائها 17 عضوًا، لا يوجد أي نظام داخلي للكتل البرلمانية، حيث انها تؤسس على أسس شخصية أو مصلحية ولا يربطها أي رابط فكري أو ايدلوجي انما جملة من المصالح، وبالتالي هي غير مستقرة أو ثابتة وكثيرة التغير.

وتشهد هذه الكتل كثيرًا من الانسحابات والاختلافات عند القضايا المفصلية، وخصوصًا انتخابات المكتب الدائم للمجلس، والثقة على الحكومات. ولذا فهي عديمة الثبات والاستقرار، وينتج عن ذلك أحيانًا عدم الالتزام بالقرارات مما يدفع باتجاه تعويم التصويت لأعضاء الكتل المختلفة. وأظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 46 % ترى أن الكتل البرلمانية لا تعمل على أساس نظام داخلي لها.

3 – 6 – 1 – 2 المواظبة على حضور اجتماعات دورية

لا تجتمع الكتل بشكل دوري لغياب النظام الداخلي لهذه الكتل، وبالتالي اجتماعاتها تحددها الاحداث والقضايا التي تطرح على الساحة السياسية والبرلمانية، فاجتماعتها غير منتظمة أو دورية، وبالتالي فان نسب الحضور أحيانًا ضعيفة ولا يلتزم كل الأعضاء بالحضور. وبيّن الاستطلاع حول موضوع مشاركة النواب في اجتماعات الكتل النيابية التي ينتمون إليها بشكل دوري حيث أجاب ما نسبته 36 % بالموافقة و40 % بعدمها.

3 – 6 – 1 – 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

تنعقد جلسات الكتل البرلمانية في معظم الأحوال دون وجود جدول أعمال مكتوب وموزع على أعضاء الكتلة، وتحصل الاجتماعات حين يقوم رئيس أو مقرر اللجنة بالدعوة إلى اجتماع يتناول موضوعا محددًا. ويتم الاجتماع على هذا الاساس دون وجود جدول أعمال مكتوب ومحدد، وأحيانًا تكون هناك دعوة لاجتماع الكتلة مرفق به جدول أعمال مختصر من عدة بنود.

3 – 6 – 2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقرارتها

الكتلة البرلمانية الاكثر التزاما بقرارتها هي كتلة جبهة العمل الاسلامي. وبصورة نسبية وليست مطلقة يلتزم أعضاء الكتل الاخرى بقرارات الكتل، وأحيانًا يتم تعويم التصويت. وبشكل عام فإن درجة الالتزام ليست عالية، وفي أغلب الاحيان، واعتمادًا على الموضوع تكون ضعيفة.

3 – 6 – 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

لا يمنع النظام الداخلي من وجود مبدأ الكتل البرلمانية وذلك لغياب النص المانع، أي إنها غير منصوص عليها. واستقر العرف البرلماني على وجود الكتل البرلمانية منذ أول برلمان أردني، وبالتالي فهي عرفًا موجودة، ولا يوجد نص يمنع قيامها أو تشكيلها، ولا توجد أي مخصصات مالية للكتل البرلمانية أو مكاتب خاصة للدراسات أو صلاحية الإستعانة بالخبراء والكفاءات والمستشارين، وإن تم ذلك فيكون بصفة شخصية أكثر منها مؤسسية أو قانونية، ولذا فإن الكتل البرلمانية في الحالة الأردنية تكاد تكون نسبيًا غير منظمة أو فاعلة.

3 – 7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

3 – 7 – 1 وجود وحدات فنية متخصصة في البرلمان

إنّ وظيفة الإدارة البرلمانية تتمثل في تقديم الاعمال الإدارية والفنية والمعلوماتية والخدمية (كجهاز تنفيذي) من أجل قيام أعضاء البرلمان بوظائفهم التشريعية والرقابية، وتشمل متابعة الخطوات التشريعية والرقابية، والخدمات العامة، وتوفير المعلومات والتوثيق وإعداد الدراسات والتقارير والعلاقات الداخلية والخارجية والنشر والاعلام، وتندرج تحت هذه الوظائف الابعاد العملية للوظيفة الإدراية لاجهزة المجلس المختلفة، مثل:

إعداد جدول الاعمال للمجلس واللجان، وتدقيق وضبط محاضر الجلسات وطباعتها وتوثيقها ونشرها، والخدمات الضرورية المساندة لعمل أعضاء المجالس، وتنظيم العلاقة بين الجمهور والإعلاميين والبرلمان، وخدمات السفر، والمؤتمرات، والندوات، والاستشارات القانونية والمالية والاقتصادية.

وتوجد في البرلمان كافة الاجهزة والوحدات الادارية المتعلقة بتسهيل العمل البرلماني كشؤون قانوينة ومالية، وادارية ودارسات وعلاقات داخلية وخارجية وغيرها من الوحدات اللازمة للعمل البرلماني.

3 – 7 – 1 – 1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

تلعب الواسطة والمحسوبية الدور الاكبر في عمليات التوظيف داخل كوادر البرلمان، وكما يقول أحدهم انهم يختارون الافضل من النوعيات التي تحصل على وساطة أو دعم، كموظفين من ابناء المتنفذين وخاصة النواب، وهذا يعني انه لا توجد معايير واسس كافية ودقيقة في عمليات تعيين الموظفين والمتخصصين، وان وجدت فانه يتم التحايل عليها وايجاد وسائل لاستغلالها واختراقها لارضاء المتنفذين والنواب لغايات التوظيف. وحسب استطلاع الرأي الذي أجري لهذه الغاية فان ما نسبته 42 % أجابوا بان الموظفين في البرلمان لا يعينون بناءًا على معايير علمية موضوعية.

3 – 7 – 1 – 2 عدد كاف من الموظفين الكفوئين

وبالنظر إلى البرلمان الأردني، وبالذات مجلس النواب، هناك تضخمٌ كبير في الجهاز الإداري نتيجة لتراكمات تاريخية مثل بقية المؤسسات العامة الاخرى في الدولة، إذ يصل عدد الموظفين إلى 396 موظفًا بمن فيهم مدراء المكاتب والسكرتاريا والمختصون، وحتى مدارء المكاتب للنواب يمتازون بعدم الكفاية الفنية وعدم قدرتهم على تيسير أعمال النواب وتحقيق الغايات التي عينوا من أجلها، وهناك نوعان من الموظفين:

النوع الأول: وهو الذي لديه الرغبة في تطوير نفسه واستيعاب معطيات العمل.

النوع الثاني: وهو الذي ليس لديه الرغبة أو حتى القدرة على تطوير ذاته وإدراك نوع وأهمية العمل الموكل اليه.

◄ **المستشارون والباحثون**

المستشارون: يتوفر ضمن الجهاز الإداري لمجلس النواب عدد من المستشارين

المتخصصين في الشؤون القانونية والاقتصادية والمالية، مهمتهم الرئيسية تقديم الاستشارات متى طلبت منهم لأعضاء المجلس ولجانه، ويؤخذ على عمل المستشارين قلة عددهم لعدم التفرغ التام للعمل في المجلس وأسلوب التعيين وآلياته.

الباحثون: توفر الأمانة العامة لمجلس النواب عددًا من الباحثين مهمتهم إعداد الدراسات والأبحاث وأوراق العمل في المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والموضوعات التي تناقش في المؤتمرات البرلمانية، ويؤخذ على عمل الباحثين قلة الخبرة والكفاءة وعدم الاختصاص.

3 – 7 – 1 – 3 دورات تدريبية الزامية لموظفي البرلمان

صرفت أموال طائلة على تأهيل الموظفين وتدريبهم بدورات متخصصة، وهذه الجهود التاهلية والتدريبية لا تقابل بالاستعداد النفسي للافراد لعدم الجدية والرغبة في التطوير، ومن هنا تصبح غير مجدية وتم ايقافها. وقد عمل البرلمان على عقد دورات لتأهيل الموظفين وتحسين ادائهم، ولكن العديد من هذه الدورات وورش العمل لم تسهم كثيرًا في تحسين اداء الموظفين لعدم رغبة البعض في تطوير نفسه. واظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 50 % لا تعتقد بان موظفي البرلمان يشاركون بشكل دوري في دورات تدريبية إلزامية.

3 – 7 – 1 – 4 تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة

من حيث الرواتب والمكافآت المالية فإنه لا يوجد كادر خاص للمجلس، وإنما تعامل مثل بقية مؤسسات الدولة. وتبلغ الرواتب والاجور كنفقات جارية 863,000 دينار أردني لعام .2005 أما في عام 2006 فالانفاق المقدر لهذا الباب يصل إلى 1,247,000 دينار أردني وهو مايعادل مليون وستمائة الف دولار سنويًا.

3 – 7 – 2 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان

بدأ عمل المكتبة في البرلمان الاردني منذ عام 1929 مع بدء عمل أول مجلس تشريعي، وتطورت المكتبة مع تطور الحياة البرلمانية في الأردن، وتضم المكتبة

أكثر من 2500 عنوان مختلف جلها ذو طابع قانوني، والقليل منها يختص بالشأن الديمقراطي والنيابي، بالاضافة إلى الاشتراك في 50 دورية محلية وعربية ومختصة بالشؤون المتصلة بالعمل البرلماني، بالاضافة إلى احتفاظ المكتبة بمحاضر جلسات المجالس النيابية، وإعداد الجريدة الرسمية، والموسوعات القانونية، والتقارير السنوية، والنشرات الصادرة عن المؤسسات الرسمية.

والوضع القائم في المكتبة البرلمانية لا يمكن أن يوفر المعلومة البرلمانية التي تؤدي إلى تطوير العمل والاداء البرلماني، فالمكتبة البرلمانية يعوزها الكثير من المعلومات لكي تصبح مصدرًا من مصادر استقصاء المعلومة البرلمانية، كما ان وسائلها المعلوماتية ما زالت بدائية وهي لا ترتبط بأي شكل من أشكال التعاون المعلوماتي مع المكتبات البرلمانية في العالم، ولاحتى مع الاتحادات البرلمانية العربية والإقليمية والدولية، ناهيك عن العنصر البشري العامل في المكتبة البرلمانية الذي يفتقر إلى الكثير من التدريب والتأهيل والمشاركات الداخلية والخارجية في الدورات والمعارض.

ولأن المستفيد الأول من خدمات المكتبة البرلمانية عضو البرلمان فانه من الضروري إعادة النظر في عمل المكتبة وتطويره لتلبية احتياجات السلطة التشريعية سواء من حيث تزويدها بكافة الوسائل المعلوماتية الحديثة أو من خلال التعاون مع مصادر المعلومات في البرلمانات في جميع أنحاء العالم أو من خلال رفع كفاءة العاملين فيها.

◄ **الانترنت:**

أدخلت مؤخرًا إلى مجلس النواب خدمة الانترنت إلى مكاتب جميع النواب، وتم الاشتراك مع العديد من المؤسسات القانونية لتزويد النواب بما يحتاجونه من معلومات أو على سبيل الاطلاع.

◄ **المؤسسات الاكاديمية ومؤسسات المجتمع المدني:**

مثل الجامعات والمعاهد والاحزاب والنقابات والجمعيات والاندية ومراكز الدراسات التي يجب على أعضاء المجلس الاطلاع على أنشطتها فيما تقدمه من ندوات ودراسات واستطلاعات للرأي العام. وقد استحدث مؤخرًا في الهيكل

التنظيمي لمجلس النواب قسمٌ خاصٌ (لم يفعل) لمتابعة أنشطة أعمال هذه المؤسسات (قسم مؤسسات المجتمع المدني).

- **مندوبو وسائل الاعلام المعتمدون في البرلمان** أو خارجه وما تبثه الإذاعات ومحطات التلفزة.

- **الإعلام الخارجي**: وما يبثه من تقارير تتعلق بالقضايا الوطنية أو الإقليمية أو الدولية.

- **المصادر الرسمية الحكومية**: من خلال التقارير والتصريحات والدوريات التي تصدرها أو من خلال تسريب المعلومات من موظفيها.

- **مصادر أخرى**: كالبعثات الدبلوماسية والمنظمات الإقليمية والدولية والمؤسسات غير الحكومية.

3 – 7 – 3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان اداء مهامه

يوجد مبنى متكامل من عدة ادوار، وخصص لكل نائب مكتب خاص ومدير مكتب خاص وأجهزة من مختلف الانواع وكمبيوترات مرتبطة بالانترنت، ولا يوجد أي مشكلة في الابنية أو الاجهزة الفنية المساعدة والحديثة والمتطورة لتطوير العمل البرلماني، والبناء حديث ومجهز وذو مساحات واسعة.

3 – 7 – 4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

يقوم البرلمان بنشر انجازات المجلس في كل دورة تصدر عن مديرية شؤون النواب قسم المراجع والقوانين فقط للنواب والمهتمين ويتم تجليدها وايداع نسخ منها في مكتبة المجلس.

3 – 7 – 5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

لا يوجد للمجلس نشرات خاصة أيا كانت دورية أو سنوية، أما القوانين التي تمر بمراحلها الدستورية فهي تصدر بالجريدة الرسمية عن مديرية الجريدة الرسمية في دار رئاسة الوزراء.

ولدى لمجلس الامة مجلة تسمى رسالة مجلس الامة كدورية ينشر فيها إعلام عن

الزيارات والمقابلات والمؤتمرات وبعض المقالات القصيرة المتخصصة في الشؤون البرلمانية والقانونية وأحيانًا السياسية منها.

(فئات وأعداد ومتوسطات رواتب موظفي مجلس النواب)
2006

فئة الموظفين	عدد الموظفين	الراتب الشهري (متوسط) دينار أردني
موظفون مصنفون (تقاعد مدني)	45	300 - 500
موظفون غير مصنفين (ضمان اجتماعي)	158	200 - 350
عقود سنوية	23	250 - 800
موظفون على المكافأت	170	140 - 200
المجموع	396	

3 – 8 كفاية البرلمانيين

3 – 8 – 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

3 – 8 – 1 – 1 استيعاب النصوص الدستورية والقانونية

التحصيل العلمي لأعضاء مجلس النواب الرابع عشر (2003 - 2007) متفاوت حيث ان هناك نسبة عالية تصل إلى 77 % منهم يحملون شهادة البكالوريس وما فوقها، ونسبة 13 % من الاعضاء دون درجة البكالوريس، ثانوية عامة ودبلوم عالٍ سنتين بعد الثانوية. وعلى الرغم من إختلاف التخصصات العلمية من أطباء، ومهندسين، وصيادلة، ومحامين وتخصصات اخرى، الا أنه يوجد الحد الادنى من المعرفة بالدستور والقوانين المعمول بها في المملكة. وجدير بالذكر أن نسبة عالية

جدًا من أعضاء المجلس يدخلون العمل البرلماني لأول مرة، وبالتالي بالتجربة واكتساب المعرفة والممارسة أصبح لدى العديد منهم الاطلاع والمعرفة ولكن ليس بصورة معمقة في فهم المسائل الدستورية المعقدة أو حتى القانونية، ولدى البعض منهم ونسبتهم ضئيلة إدراك ومعرفة بالدستور والقوانين السارية المفعول نتيجة للخبرة والتخصص والمدة الزمنية في العمل العام في الدولة أو في مجلس الامة، ولا توجد أية دراسة مسحية للمجلس الحالي انما هناك دراسة مسحية للمجلس السابق (الثالث عشر) حول هذه النقطة أظهرت أن ما نسبته 88 % يرون أن لديهم اطلاعًا والمامًا بالدستور، وما نسبته 9 % ليس لديهم ذلك الاطلاع أو المعرفة، ويعتقد ما نسبته 73 % أن لديهم معرفة وإطلاعًا على معظم القوانين والأنظمة المعمول بها مقابل ما نسبته 22 % ليس لديهم اطلاع أو معرفة بالقوانين. وأشارت الدراسة للمجلس الثالث عشر أن ما نسبته 92 % لديهم إلمام واطلاع على النظام الداخلي للمجلس مقابل 6 % ليس لديهم اطلاع كامل على النظام الداخلي للمجلس.

3 – 8 – 1 – 2 آليات عمل البرلمان

إن إدراك آليات عمل البرلمان وعلاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية قضية متفاوتة جدًا بين أعضاء السلطة التشريعية، فمن اكتسب الخبرات في العمل العام وواصل وجوده في السلطة التشريعية على ادراك عال لهذه الآليات، ولكن هناك نسبة عالية ليست لديها اهتمامات في تنمية قدراتها وإمكاناتها القانونية، والمعرفية، وإنما يسيطر عليهم طابع تقديم الخدمات لجمهور الناخبين من أجل العودة ثانية إلى السلطة التشريعية، ناهيك عن خلفياتهم العلمية والعملية التي لا تساعد في الوصول إلى ادراك عميق لآليات عمل البرلمان، وتبقى المعرفة الشكلية أو السطحية هي الطاغية على مثل هذه الفئات. فإن الامر وبشكل عام نسبي ومتفاوت في درجات بين أعضاء السلطة التشريعية.

3 – 8 – 1 – 3 كيفية عمل الانظمة الديمقراطية

أما ما يتعلق بكيفية عمل الأنظمة الديمقراطية وطبيعة تركيبتها فإن هناك نسبة لا بأس بها من غير متعمقين بهذا المفهوم، وربما يكون لديهم إطلاع شكلي وليس جوهريًا على طبيعة عمل الأنظمة الديمقراطية وكيفية تكوينها والاسس التي تستند اليها.

3 – 8 – 2 قدرة المشرع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

ليس ثمة صعوبة في الوصول إلى المعلومات لممارسة مهام التشريع أو الرقابة، ولكن المشكلة تكمن في أن نسبة عالية من أعضاء السلطة التشريعية لا يرغبون في الاجتهاد والبحث والتعامل مع مؤسسات المجتمع المدني، والمتخصصين والمراكز البحثية للاطلاع، وانما البعض يريد أن تصله المعلومة لمكتبه دون عناء، وحسب رؤية بعض العاملين في حقل الدراسات والابحاث في المجلس فإنه نادرًا ما تطلب منهم المعلومة، ولكن هناك عدد قليل من النواب من يبحثون عن المعلومة ويكلفون الآخرين بدراسات أو تقارير متخصصة تتعلق بمجال عملهم.

3 – 8 – 3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

الدورات التدريبية لاعداد البرلمانين الجدد من أجل تطوير أدائهم هي مبدأ مرفوض لدى العديد من النواب حيث إنهم يعتقدون انهم ليسوا بحاجة إلى مثل هذه الدورات الاعدادية والمهيئة لهم في تطوير كفاءاتهم وادائهم، وفي معظم الحالات مشاركتهم ضعيفة في الورشات والمؤتمرات والندوات المحلية. وعلى سبيل المثال، يرشح عشرة نواب لحضور ورشة، فيحضر اثنان أو ثلاثة اذ انهم يعتقدون انهم أكبر من أي دورة تدريبية كونهم اصبحوا ممثلين للشعب، وبالتالي في أكثر الاحيان يرفضون عقد مثل هذه الورشات التدريبية، ولكنهم يتنافسون بشدة على الرحلات الخارجية وحتى لو كانت ورشات عمل وذلك لسببين هما:

الخروج من البلاد لامور عدة منها الهروب من حجم المراجعين وقضايا الخدمات والحصول على مخصصات ومياومات مالية لهذه الاغراض، وبالنظر إلى الموازنة العامة للسلطة التشريعية لا يوجد أي رصد للمخصصات المتعلقة بالدورات التدريبية في ثلاث موازنات على التوالي من عام 2004 – 2006، أما المشاركة في المؤتمرات والندوات وورشات العمل ذات العلاقة بالشؤون البرلمانية خارجيًا وداخليًا فهي كثيرة ومتعددة، ففي المجلس الرابع عشر شارك أعضاء المجلس بـ60

مؤتمرًا دوليًا وعربيًا وإقليميًا، وقام المجلس من خلال وفود خاصة بخمس عشرة زيارة خاصة لدول خارجية، وشارك أعضاء المجلس بسبع ورشات عمل داخل المملكة.

4 - النزاهة

4 - 1 الأخلاقيات البرلمانية

4 - 1 - 1 وجود قواعد محددة ومكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه.

لا توجد عبر تاريخ البرلمان الأردني قواعد محددة ومكتوبة تتعلق بسلوك البرلمانيين، ولا يوجد أي نص صادر عن البرلمان (النظام الداخلي) يتعلق بهذه المسألة، باستثناء المواد 148 - 150 المتعلقة بالاجازات والغياب بدون عذر والتي يكتفى بتدوين ذلك في محاضر الجلسات.

4 - 1 - 2 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين واجباتهم والمبادئ التي التي يجب أن تحكم عملهم

لا يوجد أي تحديد للقواعد العامة المتعلقة بالسلوك البرلماني والمبادئ التي تحكم عملهم غير المبادئ المتعلقة بالآداب العامة النابعة من قيم وعادات واخلاق المجتمع، وقد منع النظام الداخلي استخدام الالفاظ النابية أو المخلة بالآداب العامة.

4 - 1 - 3 وجود مؤسسة، مفوض على سبيل المثال، منوط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

لا يوجد أي مؤسسة أو مفوضية، أو مفوض منوط بها أو به السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الاخلاقيات البرلمانية.

4 - 1 - 4 عقوبات واضحة وفعالة ومطبقة

لا يوجد أي شكل أو نوع من العقوبات المتعلقة بالسلوك البرلماني.

4 – 1 – 5 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد أية آليات رسمية أو غير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين باستثناء الاقاويل والشائعات التي تطلق هنا أو هناك، وفي نهاية الدورة العادية الثالثة، 2006، ظهرت مقترحات بتعديل النظام الداخلي وإضافة لجنة تسمى «لجنة النظام والسلوك» وتشكل من رؤساء اللجان الدائمة في المجلس للنظر في سلوك ومخالفات البرلمانيين، ولكنها رفضت من قبل المجلس عندما طرحت للنقاش وتم رد التعديل في هذه المسألة، ويمكن القول إن بعض الاجهزة الامنية في الدولة تتابع سلوك اعضاء البرلمان وتصرفاتهم ومسلكياتهم ولكنها ليست للنشر أو اطلاع الاخرين انما تُحفظ لغاياتٍ خاصة بتلك المؤسسة.

4 – 1 – 6 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الاخلاقيات البرلمانية

استنادًا إلى عدم وجود قواعد محددة وعدم وجود مؤسسة أو مفوض فإنه من الصعب على المواطنين الاطلاع أو المعرفة بسلوكيات البرلمانيين الا من خلال المعلومة السمعية أو الاشاعات أو الحكم القيمي على تصرفاتهم وأفعالهم بأنها خارجة عن حدود المسلكيات المتعارف عليها.

4 – 2 حسم صراع المصالح

4 – 2 – 1 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لا توجد قوانين تتعلق بعملية صراع المصالح داخل السلطة التشريعية، ولكن الدستور في مادته 75 فقرة «و» قد نص على انه لا يكون عضوًا في مجلسي الاعيان والنواب من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الاراضي والاملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهما في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة اشخاص، وقياسا عليه فإن من يتعاطى التجارة أو الوكالات عن شركات أو المساهمة في شركات عدد اعضائها اقل من عشرة عدم الاهلية المنصوص عليها في الفقرة السابقة لاي عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب اثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغرًا

بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه، ونرى ان عمليات الكسب غير المشروع قد نص عليها في قانون العقوبات الاردني وتضمن ذلك تعريفا للكسب غير المشروع وعقوبات لكل حالة.

4 – 2 – 2 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

في حالات مجلسي الاعيان والنواب لم يحدث ان تم تطبيق المادة 75 فقرة «و» على أي عضو، وبالتالي لم تسقط عضوية احد نتيجة للاعمال التجارية التي يقومون بها، وعمليا فان الكسب غير المشروع ربما يكون مخفقًا، وان التعامل بصفقات تجارية امر وارد أو حتى الحصول على وكالات لشركات اجنبية عمليا هناك احتمالية عالية بتوافر هذه المعطيات ولكن لا يوجد عقوبات رادعة على ذلك.

4 – 2 – 3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها في متناول الجمهور

اذا تطرقنا لعملية استغلال النفوذ وتحقيق الكسب المادي الشخصي على حساب الصالح العام والمال العام، فإن أعضاء السلطة التشريعية يمارسون أعمالهم السابقة قبل انتخابهم أو تعيينهم، ولا ينقطع أو يتفرغ أيّ منهم للعمل البرلماني، فتبقى مصالحه ومكاتبه وشركاته موجودة. فمنهم من هو رئيس مجلس ادارة شركة عقارية أو تجارية أو مصرف أو صاحب مكتب محاماة أو طبيب أو مهندس إلى غيرها من المهن التي يتعاملون بها، ونادرًا ما تجد أيا منهم قد انقطع عن عمله السابق، وبالتالي فان استمراريتهم في أعمالهم قائمة، واحتمالات استغلال وجودهم في السلطة التشريعية لتمرير مصالحهم العامة والشخصية لاحتمال قائم. واذا نظرنا نظرة واقعية فقد تم استغلال مناصبهم والضغط للحصول على سيارات بدون جمرك في المرة الأولى، وفي الثانية قام المجلس بشراء سيارات تم توزيعها على النواب باسعار الكلفة، وتعامل النواب مع هذه الحالة باستثناء ثلاثة نواب من 110 نواب، ناهيك عن أن البعض منهم قد حصل على قطع أراضٍ أميرية، أملاك دولة باسعار مخفضة، أو وزعت عليهم كواجهات عشائرية، والبعض استغل نفوذه في الحصول على رخص استيراد أو تسيير حافلات أو مكاتب تكسي باسمائهم أو اسماء مستعارة أو الحصول على عطاءات من مؤسسات الدولة باسماء اخرى أو كوسطاء خارج

الاطار الرسمي، ولكن هذه الممارسات غير متوفرة علانية للجمهور. واظهر استطلاع الرأي أن ما نسبته 54 % ترى أن النواب لا يلتزمون بفعالية بقوانين تضارب المصالح.

4 – 2 – 4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفاعلية

لا توجد قواعد واضحة من أجل تطبيقها بفاعلية، وبالتالي يمكن القول انه لا توجد متابعة حثيثة لتطبيق القواعد ان وجدت.

4 – 2 – 5 فرض قانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

أخضع قانون إشهار الذمة رقم 54 لسنة 2006 في مادته الثانية رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاءَ المجلسين وذلك بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بالنماذج المشار إليها في القانون، ونص القانون في المادة السادسة على انه يعتبر إثراء غير مشروع كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون ولنفسه أو غيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة، فتعتبر ناتجة عن استغلال الوظيفة أو الصفة.

4 – 3 شفافية التمويل السياسي

4 – 3 – 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

لا توجد قوانين أو أنظمة معلنة أو واضحة في عمليات التمويل السياسي إن كان ذلك للأحزاب السياسية، أو الحملات الانتخابية وبالذات من قبل الحكومة، ولكن هناك آليات غير معلنة لدعم بعض المرشحين من قبل جماعات مصالح اقتصادية، أو مالية، أوعائلية، أو حتى عشائرية، ولكنها غير محددة بضوابط أو قواعد، وتكون في كثير من الاحيان سرية، أما الاحزاب السياسية وبالذات حزب جبهة العمل الاسلامي فهو الذي يحدد إعداد المرشحين ويحدد لهم حجم الانفاق ويقدم الدعم المالي المخصص واللوجستي لإدارة الحملات الانتخابية في الدوائر المختلفة،

كذلك بعض الاحزاب اليسارية والقومية تساهم مساهمة مالية ومعنوية في دعم مرشحيها. وبكل الاحوال فإن هذه المساعدات وبالذات المالية يشوبها شيء من السرية وعدم الاعلان عنها صراحة، وحول هذه النقطة اظهر استطلاع الرأي على أن ما نسبته 48 % لا تعتقد بان التمويل السياسي منظم بقوانين واضحة.

4 – 3 – 2 فرض قوانين واضحة عن الاعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

صدر قانون إشهار الذمة المالية والمشمول به أعضاء السلطة التشريعية بشقيها الأعيان والنواب في 1/ 11/ 2006 تحت رقم 54 لسنة 2006، ونص القانون على أن يعمل به بعد شهر من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، إذ يلزم عضو السلطة التشريعية الإعلان عن ذمته المالية من أموال منقولة وغير منقولة، وذمة زوجه وأولاده القصر، إنشاء هيئة مكافحة الفساد تحت قانون رقم 62 لسنة 2006، وينص القانون على ارتباط هيئة مكافحة الفساد برئيس الوزراء، وتتكون الهيئة من رئيس وستة أعضاء، هدفها وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعّالة لمكافحة الفساد والوقاية منه والكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير وحفاظًا على المال العام، وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة، ومكافحة اغتيال الشخصية. واعتبر فسادًا ما يلي:

- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات، والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات، والجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في القانون، والمساس بالأموال العامة، وإساءة استخدام السلطة خلافًا لأحكام القانون، وقبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقًا أو تحق باطلاً، وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة. وأعطى القانون الحصانة القانونية لرئيس وأعضاء المجلس باستثناء حالة التلبس بالجرم أو اذن مسبق من المجلس القضائي.

4 – 3 – 3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها

نصت المادة 11 من قانون إشهار الذمة المالية على أن يعاقب بالأشغال الشاقة

المؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره وبغرامة تعادل ذلك الإثراء ورد مثله، ولا يمنع سقوط الدعوى بالوفاة من الحكم برد الاثراء غير المشروع وذلك خلال سنتين من تاريخ الوفاة. ونص القانون على المعاقبة بالحبس أو بالغرامة وبكلتا العقوبتين أي شخص شملته أحكام القانون م 2. إذا تخلّف عن تقديم إقرارات الذمة المالية رغم تبليغه بذلك هيئة مكافحة الفساد، فقد أعطيت حق الضابطة العدلية لغايات القيام بمهامهم.

4 – 3 – 4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

غياب النصوص القانونية لعملية تنظيم التمويل السياسي يؤدي لعدم المتابعة.

4 – 3 – 5 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

كون عمليات التمويل السياسي غير منظمة بقانون فإن الاعلان عنها غير وارد، وبالتالي لا تتوفر لدى المواطن معلومات دقيقة، ولكن الاعتماد على الاقاويل والشائعات غير الدقيقة يمكن ان تكون متداولة بين المواطنين.

4 – 4 الشفافية في ممارسة المهام

4 – 4 – 1 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

يمارس البرلمان مهامه بشفافية عالية في مجالات التشريع والرقابة، فآليات المناقشة والتصويت يحكمها النظام الداخلي، وقد حدد النظام الداخلي في مواده 65 – 75 آليات مناقشة القوانين، ومنها القراءة وطلب التعديل، وان تكون مطبوعة مع تعديلاتها، وتجري المناقشة على مشروع القانون مادة مادة، ويؤخذ الرأي بالمشروع كله وهكذا. وبالنسبة إلى آليات التصويت فقد نص عليها في المواد 76 – 78، وآليات صدور القرارات، اذ تعطى الاصوات بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال اذا كان الامر متعلقًا بالدستور أو التصويت على الثقة، في غير ذلك يكون التصويت برفع الايدي. وفي طلبات المناقشة العامة بيّن النظام الداخلي في مواده 127 – 130 تحديد آليات طلب المناقشة العامة والتي تعني تبادل الرأي بين المجلس والحكومة.

4 – 4 – 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الاعلام المرئي والمسموع

تبث جلسات البرلمان في وسائل الاعلام المرئي والمسموع، كما تبث تقارير مختصرة في نشرات الاخبار التلفزيونية والاذاعية، وتتم علمية بث جلسات مجلس النواب في حالات افتتاح الدورة العادية وخطاب العرش، وانتخاب رئيس مجلس النواب وجلسات الثقة بالحكومة ومناقشات الموازنة العامة والتصويت عليها. وهذا ما جرت عليه العادة في ان يتم بثها مباشرة عبر التلفاز والاذاعة، وتنشرالصحف اليومية الخطابات والمداولات بشكل كامل أحيانًا أو ملخصات عنها.

4 – 4 – 3 اتاحة الفرصة امام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

القاعدة العامة ان جلسات المجلس علنية ولكن يجوز عقد جلسات سرية بناءًا على طلب الحكومة أو خمسة اعضاء من المجلس شريطة موافقة المجلس على ذلك. عندها تخلى قاعة المجلس من الحضور غير الوزراء والاعيان، وتتاح لكافة المواطنين حضور جلسات البرلمان من خلال شرفات محددة خصيصًا لهذه الغاية شريطة الالتزام بالهدوء والسكون التام مدة إنعقاد الجلسة، وأن يظلوا جالسين والا يظهروا علامات الاستحسان أو الأستهجان، وأن يراعوا التعليمات التي يبديها رئيس المجلس أو المكلفون بحفظ النظام، وأي إنسان من المواطنين يحدث ضجيجًا أو ضوضاء يكلف بمغادرة الشرفة. أما حضور جلسات اللجان فلا يجوز للمواطنين ذلك اذ نص النظام الداخلي في المادة 56 على ذلك بقوله: يقتصر حضور جلسات عمل اللجان على أعضاء المجلس وأمانة سر كل لجنة والخبراء الذين تستدعيهم.

4 – 4 – 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

تنشر محاضر الجلسات ويتم تدوينها وايداعها مديرية الشؤون البرلمانية التي ترسل نسخة إلى المكتبة كمرجع، وقد نظم النظام الداخلي في المادة 83 فقرة «أ» ان أوراق المجلس وبياناته سرية لا يجوز نشرها أو نشر أي جزء منها الا بعد ادراجها في جدول الأعمال أو تحويلها للحكومة، وعلى اجهزة الاعلام مراعاة الدقة عند النشر وانه لكل جلسة محضر تفصيلي يتم نشره في الجريدة الرسمية بعد موافقة المجلس عليه.

4 – 4 – 5 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع أي مواطن الاطلاع على محفوظات ومنشورات البرلمان ولا توجد أي قيود على ذلك، اذ تودع نسخة من محاضر الجلسات المكتبة، وكذلك المنشورات اضافة إلى نشر المحاضر في الجريدة الرسمية للدولة. وبالتالي فان كل مواطن مهتم أو باحث يحق له الاطلاع على محاضر الجلسات وما ينشره المجلس.

4 – 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

4 – 5 – 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قرارته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات اخرى

يمثل البرلمان الأردني، بمجلسيه الاعيان والنواب، مختلف مكونات المجتمع الأردني، من شرائح وفئات اجتماعية مختلفة. ويتعامل البرلمان في قراراته وأدائه وبياناته فيما يحترم مبدأ المساواة القانونية بين كافة فئات المواطنين وشرائحهم. وقد نص الدستورالأردني في مادته السادسة على مبدأ المساواة القانونية بالقول: «الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن إختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين» ويعمل البرلمان في ضوء هذا النص الدستوري وتحت مظلته لتحقيق كافة المصالح الوطنية العليا التي في النهاية تخدم أبناء المجتمع كافة دون تحيز أو تمييز.

4 – 5 – 2 لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

وبالنظر إلى القوانين التي تصدرعن مجلس الامة (البرلمان) فهي تأخذ بعين الاعتبار مبدأ المساواة بين كافة شرائح المجتمع كقواعد عامة ومنظمة هدفها جميع الشرائح الاجتماعية المكونة لبناء الدولة، ولا يوجد أي تمييز عنصري، أو ديني، أوطائفي، أو جنسي أو أي شكل من أشكال التمييز بين فئات المواطنين بغض النظر عن عرقهم، أو دينهم، أو جنسيتهم. والمتعمق بالفصل الثاني من الدستور في مواده من المادة الخامسة وحتى المادة الثالثة والعشرين يجد أن هناك شفافية عالية في احترام حقوق وحريات المواطنين، وهذا ما يلتزم به المشرع بصورة عامة. وبالتالي لا يتم تشريع قانون من أجل خدمة شخص أو اشخاص معينين.

إن المنطلق العام في التشريع هو خدمة المصلحة العامة وإن التشريعات الاقتصادية والمالية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار هذا المبدأ الذي يجب عدم تجاوزه، ولكن تحصل أحيانًا ضغوط من قوى اقتصادية أو مالية أو تجارية للتأثير على مجريات التشريع ليصب في مصالح هذه القوى، ومثال ذلك عندما ضغطت قوى متنفذة لتخفيض نسبة الضرائب على شركات التأمين والبنوك العاملة في الأردن، وقد حصل ان مررت مثل هذه القوانين التي جاءت لخدمة مجموعات ومصالح وقوى ضاغطة من داخل المجلس ومن خارجه الذي اثر على سير مثل تلك القوانين.

4 – 5 – 3 تشريعات لمنع التمييز

لا توجد أية تشريعات قانونية خاصة بمنع التمييز ولكن هذه الموضوعات تنظمها الاتفاقات الدولية. وقد صادق الاردن على جميع الاتفاقات الدولية المتعلقة بمنع التمييز العنصري، والديني، والطائفي أو الجنسي، آخذين بعين الاعتبار ان مصادقة الدولة الأردنية على الاتفاقات الدولية هذه تسمو على أي قانون وطني نافذ المفعول.

4 – 6 الالتزام باحترام الدستور

4 – 6 – 1 وجود هيئة / آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

يلتزم البرلمان التزامًا دقيقا في بنود الدستور ولا يصدر أي قانون فيه مخالفة لاحكام الدستور وجميع مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة وهي الاكثر، أو المقترحة من المجلس، تمر بمرحلة فنية قانونية عبر ديوان التشريع الذي يضم خبراء ذوي خبرة طويلة في مجال الصياغة ومراجعة كافة المواد ومقارنتها بالقوانين النافذة في الدولة ومواد الدستور كي لاتتعارض مع أحكامها. وحتى اللجنة القانونية، في كل من مجلسي الأعيان والنواب، يتوفر فيها اساتذة في القانون وخبراء ذوو تجربة يعملون على عدم صياغة أي مادة أو بند فيه مخالفة أو شبهة دستورية، ونجد أن قانون محكمة العدل العليا (محكمة نظامية إدارية) رقم 12، لسنة 1992، أعطى للمحكمة الحق في الامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور، وذلك بموجب أحكام البند رقم 6 الفقرة «أ» من المادة 9، ولكن هذا الحق لا يمتد إلى حق

إلغاء القانون بل يقتصر على الامتناع عن تطبيقه، فلكل متضرر أن يقدم للمحكمة طلب عدم تطبيق أي قانون أو إجراء يخالف أحكام الدستور، وفي حالة الخلاف بين السلطات حول تفسير أي مادة من مواد الدستور فإن الجهة المختصة دستوريًا بتفسير قواعده هي المجلس العالي الذي يتكون من رئيس مجلس الأعيان وعضوية ثلاثة أعيان بالانتخاب وخمسة قضاة من أعلى محكمة نظامية حسب ترتيب الاقدمية، وهو المجلس المخول تفسير القوعد الدستورية في حالات الخلاف. وفي مجال وجود محكمة دستورية عليا فإن ثمة خلافًا وحوارًا دائمين ومستمرين على ضرورة وجودها، وقد شكلت لجنة متخصصة في وثائق الاردن أولاً في بداية عام 2002 لدراسة إمكانية إنشاء المحكمة الدستورية، ولكنها أوصت بعدم جدوى إنشائها، وورد في الأجندة الوطنية لعام 2005 ضرورة إنشاء محكمة دستورية لكن لم يتم استحداث هذه المحكمة بعد.

4 – 6 – 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

عملية التشريع تمر بمراحل متعددة منها عملية اقتراح مشاريع القوانين، واعطي هذا الحق للسلطتين التنفيذية والتشريعية. وعندما يصار إلى وضع مشروع قانون، يقوم ديوان التشريع بدارسته ووضع مواده شريطة ان تتوافق مع الدستور والقوانين السارية المفعول في الدولة. وبالتالي يلتزم البرلمان التزاما دقيقًا بأحكام الدستور ولا يجيز أي قانون فيه مخالفة أو شبه مخالفة دستورية، وجميع القوانين التي تصدر عن البرلمان هي دستورية وغير مخالفة لأحكامه.

الفصل الثالث

النتائج والتوصيات

من خلال دراسة محور البرلمان والمشاركة في المملكة الاردنية الهاشمية تم التوصل إلى بعض النتائج المتعلقة بالبرلمان وآليات المشاركة لجهة تحليل المبادئ العامة المتعلقة بالتمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، والأداء والنزاهة. وهذه النتائج حصيلة لدراسة المبادئ القانونية الناظمة لآليات عمل البرلمان والواقع العملي المتعلق به كونه إحدى السلطات الثلاث التي تتكون منها الدولة الأردنية. واستخدمت عدة مناهج في إعداد هذا التقرير منها المنهج التاريخي والوصفي لمعرفة الخلفية التاريخية لتطور البرلمان وآليات عمله والظروف التاريخية التي أثرت على هذا التطور ومراحل الإصلاح المختلفة التي مر بها، واستخدم المنهج القانوني لمعرفة المبادئ القانونية التي تحكم عمل هذه السلطة إن كانت قواعد دستورية أو قوانين أو أنظمة، واستخدم المنهج التحليلي لمعرفة الواقع العملي والممارسات وآليات العمل في التطبيق والممارسة في العمل البرلماني وآلياته ويضاف إليها المنهج المقارن في ما يتعلق بمقارنة الواقع القانوني والعملي المطبق بالمعايير الدولية في هذا السياق، وخلص التقرير إلى نتيجة عامة مفادها **أن إصلاح السلطة التشريعية وآليات المشاركة وتأثيرات الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي تتطلب بالضرورة أن يكون الإصلاح في إطار كلي شمولي لتحقيق مفهوم ومقومات الدولة الديمقراطية الحديثة المستندة لمبدأ التمثيل والمشاركة الحقيقية والفاعلة والتي تستمد شرعيتها وسلطتها من الشعب الذي هو مصدر السلطات.**

وسيتم عرض النتائج والتوصيات حسب التقسيم التالي:

أولاً: نتائج وتوصيات التمثيل والمشاركة.

ثانيًا: نتائج وتوصيات استقلالية البرلمان.

ثالثًا: نتائج وتوصيات الأداء.

رابعًا: نتائج وتوصيات النزاهة.

أولاً: التمثيل والمشاركة

1 - ضعف المشاركة في العمليات الانتخابية حيث وصلت النسبة إلى 49 % من الذين حصلوا على بطاقات انتخابية، وانخفضت نسبة المشاركة في المدن إذ وصلت إلى 43 %.

2 - اختلالات شابت قانون الانتخاب، ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية من حيث أعداد وجداول الناخبين، ونقل الأصوات من منطقة إلى أخرى وجهات الإشراف على الانتخابات. وتقسيم الدوائر غاب عنه الانصاف والعدالة، فبعض المحافظات قسمت، وأخرى لم تقسم إلى دوائر، وبقيت مفتوحة كدائرة واحدة، وضعف التدقيق على جداول الناخبين.

3 - ضعف نتائج الأحزاب السياسية وضعف تمثيلها وفشل العديد منها في الحصول على مقاعد نيابية.

4 - آلية احتساب الكوتا النسائية يشوبها اختلال حيث يتم احتساب النسبة المئوية من خلال تقسيم حاصل أصوات المرشحة على أصوات الدائرة مضروبا في 100 % وهذا يؤدي إلى إقصاء واستبعاد كافة المرشحات من الدوائر الكبرى التي يزداد فيها أعداد المصوتين ويعطي الأفضلية إلى الدوائر الصغيرة.

5 - تعدد أنواع الكوتا إذ انوجدت أربعة أنواع من الكوتا: كوتا للمسيحيين، وكوتا للشركس والشيشان، وكوتا للبدو (مناطق البادية (شمال ووسط وجنوب)) وكوتا للنساء، مما سيفتح الباب للمزيد من المطالبات بالتخصيص، وهذا يؤثر على مبدأ العدالة والمساواة والنسيج الاجتماعي.

6 - ضعف تطبيق قانون الانتخاب في ما يتعلق بجرائم الانتخاب إذ ساهم ذلك في زيادة حجم المخالفات في موضوع البطاقة الانتخابية وإعادة استخدامها وعدم استخدام الحبر السري، وشراء الأصوات، وزيادة عدد الأصوات عن الرقم المحدد لبعض الصناديق، وزيادة شراء الذمم.

7 - كثرة الطعون في النتائج إذ وصلت إلى 53 طعنًا في 82 نائبًا، وضعف أداء لجان الطعون نتيجة تبعيتها للمجلس، وبالتالي لم يحصل تاريخيا أن أسقطت عضوية أيّ من النواب.

8 - كثرة الاحتجاج على قانون الصوت الواحد وعدم الرضا عن تطبيق النتائج.

التوصيات:

1. ايجاد آليات لتفعيل حجم ومستوى المشاركة في العملية الانتخابية وخصوصًا في المدن الكبرى، وضرورة تعزيز وتعميق القيم الديمقراطية الهادفة إلى زيادة مستويات المشاركة وأهمية استخدام الحق الدستوري للمواطن.
2. إعادة النظر في قانون الانتخاب لعام 2001 وتعديله بما يضمن تحقيق العدالة والمساواة والتخلص من الثغرات التي تشوبه.
3. إعادة النظر في نظام التقسيمات للدوائر الانتخابية لتحقيق أكبر قدر من العدالة بين الدوائر من حيث حجم ومستوى التمثيل، وبما يتناسب مع الكثافة السكانية، وأن لا يبتعد عن المعدل العام مقعد واحد لكل 48 ألف مواطن.
4. تفعيل الأحزاب السياسية وزيادة مستوى مشاركتها وتعزيز دورها كمؤسسات فاعلة وليست هامشية.
5. ضرورة إيجاد آلية جديدة لاحتساب نتائج الفائزات من مقاعد الكوتا النسائية.
6. إعادة النظر في توزيع المقاعد على أساس الدين، أو العرق، أو المنطقة الجغرافية، والنظر إلى الدولة كوحدة سياسية واجتماعية واحدة، وإيجاد صيغة قانونية لتعزيز التكامل الاجتماعي.
7. تفعيل قانون الانتخاب وخصوصًا المواد المتعلقة بجرائم الانتخاب.
8. الغاء التصويت بالبطاقة المدنية (الهوية) وإيجاد بطاقة خاصة بالانتخاب.
9. ضرورة استخدام الحبر السري أثناء عملية التصويت لمنع التكرار.
10. التدقيق في كشوف الانتخاب، وعدد أصوات كل صندوق انتخابي لمنع الزيادة في الأرقام المحددة لكل صندوق.
11. وضع عقوبات رادعة تجاه شراء الأصوات وشراء الذمم.

12. انشاء هيئة مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية من مرحلة إعداد الجداول إلى إعلان النتائج.

13. انشاء جهة أو هيئة مستقلة للنظر في الطعون النيابية أو تعيين محكمة خاصة بذلك.

14. إعادة النظر في قانون الصوت الواحد لكثرة الاحتجاجات ولسلبياته على النسيج الاجتماعي.

15. تحديد سقوف مالية للإنفاق على الحملات الانتخابية، وتنظيم التبرع بالمال للحملات الانتخابية، واعتماد آليات تؤدي إلى ضبط الإنفاق على الآليات الانتخابية.

16. زيادة وعي المجتمع في المواصفات اللازمة للنائب الصالح وان يتم تخصيص جزء من التربية الوطنية لذلك والتركيز على دور مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال.

ثانيًا: النتائج المتعلقة باستقلالية البرلمان:

1 - وجود مبادئ دستورية وقانونية تؤثر على مبدأ استقلال وفصل السلطات الثلاث.

2 - يظهر مبدأ استقلال السلطات بأنه شكلي وليس فعليًا، فصلاحيات رئيس الدولة الدستورية تعطل الكثير من صلاحيات السلطة التشريعية وتزيد من هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية مما يؤدي إلى ضعف وتراجع مبدأ استقلال السلطات عن بعضها.

3 - دور مجلس الأعيان، الشق الأول من السلطة التشريعية، والمعين من قبل السلطة التنفيذية دور معطل لعمليات التشريع في بعض الأحيان، فالعديد من مشاريع القوانين يتم ردها من المجلس المذكور، ناهيك عن احتفاظه ببعض مشاريع القوانين وعدم السير في إجراءات التشريع أكان في ردها أو إجازتها أو حتى عقد جلسات مشتركة للبحث في المواد المختلف عليها.

4 - الجزء الأكبر من موازنة البرلمان (المخصصات المالية) يذهب للإنفاق الجاري مثل الرواتب والأجور وتصل إلى 75 % من الموازنة المحددة للبرلمان ما يضعف من أدائه ويؤثر على قيامه بصلاحياته المختلفة.

5 - قصر مدة الدورة العادية وهي أربعة أشهر في السنة يساهم في تدني مستوى الإنجاز، ويراكم العمل ويقلل من عمليات التشريع والرقابة.

6 - جميع البرلمانات الأردنية تم حلها قبل نهاية مدتها الدستورية ولأسباب متعددة إذ حل 13 مجلسًا من 14.

7 - تم استغلال فترات عدم انعقاد المجلس أو حله والتوسع في تفسير حالة الضرورة واستخدام نص المادة 94 من الدستور وإصدار المئات من القوانين المؤقتة، ففي الفترة الواقعة ما بين 2001 و2003 حين حل البرلمان لظروف قاهرة تم إصدار 211 قانونًا مؤقتًا.

8 - قلة اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية وترك الاقتراحات لصالح السلطة التنفيذية، ووصلت نسبة اقتراحات لمشاريع القوانين إلى 21 % من المجموع الكلي للاقتراحات.

التوصيات:

1 - تفعيل مبدأ استقلال السلطات وإعادة النظر في بعض المبادئ القانونية التي تعطل ذلك.

2 - تطوير آليات عمل مجلس الأعيان في ما يتعلق بمجال التشريع بحيث يكون دوره وفاعليته في تطوير التشريع لا تعطيله.

3 - زيادة المخصصات المالية للبرلمان من أجل أن يقوم بأدواره الدستورية ونشاطاته المختلفة.

4 - تعديل الدستور في ما يتعلق بمدة الدورة العادية، وزيادتها لتصبح ستة أشهر بدلاً من أربعة أشهر.

5 - تقليص استخدام الصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب إلى أدنى مستوياتها وعدم التوسع في استخدام هذه الصلاحية.

6 - عدم التوسع في تفسير حالة الضرورة عند حل البرلمان أو في فترات عدم انعقاده لإصدار القوانين المؤقتة.

7 - تفعيل دور مجلس النواب في مجال اقتراح القوانين.

ثالثًا: النتائج المتعلقة بالأداء

1 - ضعف الانجاز العام وتدني مستوى الفاعلية في أداء المهام التشريعية وتدني مستوى إنجاز مشاريع القوانين المدرجة على جدول الأعمال.

2 - فقدان الجدية والاستعجال في إقرار القوانين من قبل مجلس النواب مما يؤدي إلى ردّها من مجلس الأعيان وتعطيل التشريع.

3 - عدم التريث في إقرار القوانين والاستعجال في دراستها مما يؤدي إلى كثرة تعديلها، فالعديد من القوانين تم تعديلها أكثر من مرة في السنوات الأخيرة.

4 - تراجع وتدني مستوى الدور الرقابي على السياسات العامة.

5 - تراجع وتدني ثقة المواطنين بالأداء البرلماني، وتراجع حجم العرائض المقدمة من عام 1989 - 1993 إلى عام 2003 - 2006 من 4184 إلى 41 عريضة.

6 - ضعف الرقابة السياسية وشكليتها من حيث الأسئلة وتدني مستوى الاستجوابات إذ وصلت إلى 4 استجوابات في عمر المجلس الرابع عشر 2003 - 2006.

7 - عدم تعأون الحكومة في الالتزام بالمدة الدستورية المحددة للإجابة على الأسئلة، ففي مدة المجلس الرابع عشر أجابت عن 338 سؤالاً من أصل 596 وبنسبة 56 %.

8 - شكلية دور لجان التحقيق وعدم قدرتها على التعمق، وتعرضها لضغوط خارجية مما يؤثر على مسار عملها.

9 - ضعف المعارضة البرلمانية وعدم فاعليتها وتدني مستوى تأثيرها.

10 - التعامل الشكلي مع تقارير ديوان المحاسبة المتعلقة بالمخالفات المالية المرتكبة من أجهزة السلطة التنفيذية.

11 - تُظهر مناقشات الموازنة العامة كثرة المطالب الخدمية والدفع باتجاه زيادة الانفاق مما يتناقض مع النص الدستوري بعدم الطلب بزيادة الانفاق أثناء مناقشة الموازنة العامة. وعدم تعرض خطابات أعضاء مجلس النواب للتحليل المالي والرقمي المتعلق ببنود الموازنة ومدى انعكاسها على الحياة العامة والشؤون الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

12 - ضعف الانجاز على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة من القوانين والموضوعات المعروضة عليها، ففي البرلمان الرابع عشر وصلت نسبة انجازات اللجنة القانونية إلى 31?، ونسبة انجازات اللجنة المالية إلى 26?، ونسبة انجازات لجنة التربية إلى 27 % من مجموع القوانين والموضوعات المعروضة عليها.

13 - ضعف دور لجنة الشؤون الخارجية ولجنة الحريات العامة في متابعة شؤون السياسة الخارجية والمعاهدات والاتفاقات الدولية المختلفة.

14 - شدة التنافس على عضوية اللجان الرئيسية وخصوصًا اللجان القانونية والمالية والشؤون الخارجية.

15 - ضعف مشاركة مؤسسات المجتمع المدني وتدني مستوى مشاركتها في أعمال اللجان البرلمانية.

16 - قلة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في شتى المجالات التي تهم العمل البرلماني.

17 - غياب العديد من النصوص المتطورة التي تخدم العمل البرلماني عن النظام الداخلي.

18 - غياب النص في النظام الداخلي عن تشكيل الكتل البرلمانية وآليات عملها.

19 - ضعف الالتزام بالكتل البرلمانية وكثرة الانسحابات منها.

20 - ضعف المعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان وازدياد مستويات الواسطة والمحسوبية ودور المتنفذين في التعيين.

21 - تضخم الجهاز الاداري في مجلس النواب وضعف الكفاءات وتدني مستواها العملي والفني.

22 - ضعف وتدني مستوى برامج التأهيل والتدريب وانعدامها أحيانًا.

23 - ضعف وتدني مستوى المكتبة البرلمانية وعدم قدرتها الفعلية على توفير المعلومات التي تهم العمل البرلماني وقلة ارتباطها بالمكتبات البرلمانية العالمية أو الاتحادات البرلمانية.

24 - ضعف وتدني مستوى العنصر البشري العامل في المكتبة البرلمانية وانعدام الدورات التأهيلية والتدريبية.

25 - عدم وجود دورات تدريبية وتأهيلية للبرلمانيين الجدد في المواضيع المتعلقة بالعمل البرلماني وآلياته والانظمة الديمقراطية واسسها.

26 - التنافس الشديد في السفر إلى الخارج للمشاركة في أعمال برلمانية أو زيارات، وضعف المشاركة في الورشات والندوات المحلية.

التوصيات:

1 - ضرورة تفعيل دور المجلس ورفع مستوى الانجاز في أداء مهامه التشريعية.

2 - تفعيل دور المجلس بما يتعلق بالتشريع والمحافظة على الدقة، والشمولية، والدراسة الجادة لمشاريع القوانين المعروضة.

3 - تفعيل وتطوير الدور الرقابي للمجلس من خلال جدية الأسئلة وشمولها المصلحة العامة، والمحاسبة المسؤولة والهادفة إلى رفع الأداء الحكومي، وتقديم مصلحة البلاد على المصالح الشخصية الضيقة.

4 - تفعيل دور اللجان البرلمانية بما يضمن تحسين الأداء العام للمجلس.

5 - ضرورة وجود الشفافية عند مناقشة الموازنة العامة.

6 - تفعيل دور الرقابة المالية والاهتمام الجدي بتقارير ديوان المحاسبة السنوية وإيجاد آلية جديدة لأن تكون هناك تقارير دورية.

7 - تفعيل دور المعارضة البرلمانية بما يتلاءم مع المصالح العليا للدولة.

8 - زيادة دور ومشاركة مؤسسات المجتمع المدني في العملية البرلمانية وتفعيل مستوى تواصلها مع اللجان البرلمانية.

9 - ضرورة الاستعانة بالخبراء والمتخصصين في عمل اللجان البرلمانية.

10 - تفعيل دور الوحدات المتخصصة ومديرية الدارسات ورفدها بكافة التخصصات المطلوبة لرفع سوية أداء العمل البرلماني.

11 - تعزيز وتفعيل دور الكتل البرلمانية في المجلس بما يحسّن من نوعية الأداء.

12 - إيجاد معايير علمية وموضوعية لعملية اختيار الموظفين.

13 - تنظيم برامج تأهيل وإعادة تأهيل وتدريب لكافة العاملين من موظفين في أجهزة ووحدات البرلمان.

14 - رفد الجهاز الفني والمتخصص بكوادر بشرية قادرة على النهوض بالأداء الإداري والفني في المجلس.

15 - رفد المكتبة البرلمانية بالمراجع والتقارير والدوريات، وربطها بالمكتبات البرلمانية العالمية لتوفير المعلومات الدقيقة والمحدثة لتحسين مستوى العمل البرلماني ورفدها بالكوادر المدربة وربطها بالانترنت.

16 - تصميم دورات تدريب وتأهيل للبرلمانيين الجدد لرفع مستوى أدائهم وتعميق الادارك لديهم بطبيعة الأنظمة الديمقراطية وآليات عملها.

17 - تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب بحيث يشمل ما يلي:

أ - إيجاد نصوص في النظام تتعلق بالكتل البرلمانية، وتنظيم عملها، والحد الادنى لأعضاء الكتلة الواحدة .

ب - إيجاد نص يفرض إلزامية الدخول في الكتل البرلمانية.

ج - إيجاد نص يتعلق بموضوع العرائض التي يتقدم بها النواب.

د - إيجاد نص يتعلق بتمثيل كافة الكتل البرلمانية في المكتب الدائم.

هـ - زيادة عدد أعضاء اللجان ليصل إلى 15 عضوًا بدلاً من 11 .

و - إيجاد نص يتعلق بآليات عمل اللجان، وفرض عقوبات على عدم حضور الجلسات لتلك اللجان، وضرورة التزام أعضاء اللجنة بالتوصيات التي وقعوا عليها.

ز - وضع آليات جديدة لطريقة النقاش في المجلس.

ح - إيجاد نصوص تتعلق بآليات نظام التصويت الالكتروني الجديد.

ط - إيجاد نص يعطي الأولوية لأصحاب الاختصاص بعضوية اللجان حسب اختصاص اللجنة ذاتها.

ي - إيجاد نصوص تتعلق بالمسلكيات البرلمانية.

18 - تفعيل الدور الرقابي لمجلس الأعيان حسب نصوص الدستور والصلاحيات الخاصة به.

19 - إنشاء دائرة قانونية في البرلمان تكون موازية لدور ديوان التشريع ورفدها بالكفاءات المؤهلة.

20 - إنشاء مركز متخصص للدراسات والبحوث والمعلومات للسلطة التشريعية حيث يضم كفاءات من خبراء ومستشارين في مختلف التخصصات ذات العلاقة.

رابعًا: النتائج المتعلقة بالنزاهة

1 - غياب القواعد والنصوص المتعلقة بالسلوك البرلماني.

2 - عدم وجود مؤسسة أو مفوض منوط به السهر على السلوك الانتخابي.

3 - عدم وجود آليات رسمية أو غير رسمية لجمع المعلومات بشأن السلوك البرلماني.

4 - عدم وجود محكمة دستورية مستقلة للنظر في دستورية القوانين.

التوصيات:

1 - ضرورة وجود محكمة دستورية يناط بها النظر في دستورية القوانين.

2 - ضرورة وجود قوانين أو أنظمة تتعلق بعمليات تنظيم التمويل السياسي.

3 - إيجاد تشريعات خاصة تتعلق بالسلوك البرلماني.

4 - إنشاء هيئة أو مفوضية أو مؤسسة يناط بها السهر على موضوع السلوك الانتخابي.

المراجع

1 - د. أمين مشاقبة، التربية الوطنية، دار الحامد، عمان، 2006 .

2 - د. أمين مشاقبة،التربية الوطنية والنظام السياسي الاردني، ط7، دار الحامد، عمان، 2004 .

3 - د. أمين مشاقبة، مجلس النواب الاردني الرابع عشر (2003 - 2007)، قراءة تحليليّة للنتائج، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، 2004 .

4 - منيب الماضي، وسليمان الموسى، تاريخ الأردن في القرن العشرين، ط2، عمان، 1988 .

5 - د. أمين عواد مهنا، التحديث والاستقرار السياسي في الأردن، دار الجيل، بيروت، 1989 .

6 - هاني خير، السجل التاريخي المصور، 1920 - 1990، عمان، 1991 .

7 - مجلس النواب الأردني الحادي عشر، مطبوعات توثيقية للأمانة العامة لمجلس الامة، ط1، 2001 .

8 - مجلس النواب الأردني الثالث عشر، مطبوعات توثيقية للأمانة العامة لمجلس الامة، عمان، 2001 .

ملحق

محضر ورشة العمل عن البرلمان في الأردن

عقد المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بالتعاون مع برنامج الأمم الإنمائي (UNDP) والمنظمة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) لقاء خبراء لمناقشة تقرير عن وضع البرلمان في الأردن أعده الدكتور أمين مشاقبة ضمن مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي وذلك في فندق الشيراتون / عمان يوم الأربعاء 5/ 7/ 2006 ما بين الساعة 9، 30 صباحًا و2، 30 ظهرًا، وقد حضره عدد من البرلمانيين ورجال القانون والأكاديميين المهتمين بالموضوع، وهم السادة: عبد اللطيف عربيات، كامل أبو جابر، محمد طه أرسلان، أدب السعود، زهير أبو الراغب، نوال الفاعوري، خالد الزعبي، عوض أبو جراد، عبد الغفار فريحات، خلدون الناصر، ياسر العدوان، نظام بركات، بلال عبد السلام العبادي، محمد حسين المومني، هزاع المجالي، ياسر العدوان، عمر كلاب، احمد سعيد نوفل، عصام سليمان، هوفيغ آت يميزيان، ريم أبو حسان، سهاد السكري، ديمة المصري.

وفيما يلي وقائع لقاء الخبراء والملاحظات التي أبداها المشاركون حول التقرير:

1 - تقدم المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ممثلا بالأستاذة ريم أبو حسان في بداية اللقاء بكلمة ترحيبية بالمشاركين في لقاء الخبراء لمناقشة التقرير عن وضع البرلمان والذي أعده الدكتور أمين مشاقبة، كما قدمت لمحة موجزة عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة من حيث أهدافه ورسالته والمشاريع التي يقوم بتنفيذها، كما أوضحت السبب في عقد لقاء الخبراء هذا.

2 - تقدم الدكتور كامل أبو جابر، رئيس الجلسة، بكلمة ترحيبية بالمشاركين في لقاء الخبراء لمناقشة تقرير وضع البرلمان في الأردن، كما قدم الشكر للمركز العربي

لتطوير حكم القانون والنزاهة على الجهد المبذول وعقد مثل هذه اللقاءات، ووجه بعض الاستفسارات كمدخل للنقاش خلال اللقاء منها سؤالان هامان وهما :

- هل العقل العربي قادر على استيعاب الديمقراطية.
- هل الاسلام قادر على استيعاب الديمقراطية.

كما أثنى على الدراسة والجهد المبذول من كاتبها، وأفاد أن التقرير جيد وقد اتبع فيه النهج العلمي.

كما ذكر أن أهم ما يميز الاردن انه منذ لحظة تأسيسه كانت النية نتيجة لتأسيس حكم ملكي نيابي يأخذ بعين الاعتبار ارادة الشعب والعلاقة الجيدة التي تجمع بين الحكومة والحركة الإسلامية، كما أن محاولات الانفتاح مستمرة رغم الصعوبات، بالإضافة إلى استمرار تعاون الدولة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

كما أن الأردن لا يفصل بين الشؤون الداخلية والشأن الفلسطيني، فهو يعتبره شأنًا داخليًا وخارجيًا في آن معًا.

3 - تقدم الدكتور أمين مشاقبة كاتب التقرير بالشكر للمشاركين في اللقاء على حضورهم ومشاركتهم في أعمال هذا اللقاء، والشكر لرئيس الجلسة وللمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة والمنظمة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، كما أعطى لمحة موجزة عن التقرير الذي أعده حول وضع البرلمان في الأردن، وذكر أنه كان محايدًا في كتابته للتقرير، وتحرى الدقة والمعلومة الصحيحة، كما ذكر أنه استخدم عدة أساليب بحثية في كتابة التقرير فاستخدم المنهج الوصفي التاريخي في الفصل الأول من التقرير والمتعلق بالخلفية والسياق، كما اتبع البعد القانوني الذي ترتكز عليه المؤسسة البرلمانية في الأردن، وقد بين أنه تم الرجوع إلى كل الملفات والمستندات اللازمة سواء داخل مجلس النواب أو المراجع المختلفة، وأيضًا اجرى مقابلات فردية من أجل الحصول على كافة المعلومات اللازمة لإعداد هذا التقرير، وقد أوضح أن أي دراسة لا بد من ان يشوبها اختلالات أو ثغرات، واللقاء هدفه سد هذه الثغرات والاختلالات، ثم استعرض وبشكل سريع الفصول التي احتواها التقرير.

4 – ملاحظات المشاركين:

◄ المداخلة الأولى:

- الحمل الكبير الملقى على مجلس النواب ادى إلى تدني أداء البرلمان ولجانه خصوصًا في موضوع القوانين المعروضة على البرلمان.
- مجلس النواب ليس مجلسًا تشريعيًا في وضعه الحالي، وانما يتقدم من الحكومة بطلب لتعديل أو اقتراح مشروع قانون، وسببه قلة الامكانيات المالية والكوادر.
- موضوع اللجان البرلمانية غير مؤثر على صناعة القرار.
- هناك هجوم كبير على مجلس النواب خاصة في ما يتعلق بموضوع السفر لأعضاء المجلس، لكن إذا جرت مقارنة بين ميزانية البرلمان الأردني والبرلمانات العالمية نجد أن نسبة المصاريف فيها أكبر بكثير من نسبة المصاريف في مجلس النواب وهي أقل نسبة في العالم، كما أن النواب بحاجة إلى نوع من الثقافة، والسفر يعتبر نوعًا من أنواع هذه الثقافة، كما أشار هنا إلى أن معدل سفر النائب في السنة هي 11 ليلة فقط.
- في ما يتعلق بعرائض المواطنين، على الأقل يتم تقديم استدعاءين في الشهر ولكن لا تسجل في جلسات مجلس النواب، وهذا الموضوع لا علاقة له بموضوع تراجع رأي الناس في أداء المجلس.
- يجب ان يكون هناك أساس يحدد العلاقة بين مجلس النواب والحكومة (وثيقة شرف).
- هناك مطالبات كثيرة من النواب لتعديل النظام الداخلي للمجلس.

◄ المداخلة الثانية:

- في البداية ذكر أن التقرير علمي ومنهجي وهو جهد مشكور وأي ملاحظات ممكن أن تبدى على التقرير لا تقلل من قيمته.
- هناك مطالبات لتعديل الدستور، ولكن حسب رأي المتحدث فإن هذه المطالبات تصدر من غير منتمين إلى الدولة الأردنية.
- ضرورة العمل على إعادة النص الدستوري الذي يجعل رئيس محكمة التمييز رئيسَ

المجلس العالي لتفسير الدستور، حيث إن الوضع الحالي يجعل رئيس مجلس الاعيان رئيسَ المجلس العالي لتفسير الدستور مما ادى إلى ضعف القرارات التي تصدر عن المجلس العالي لتفسير الدستور.

- ذكر النائب أن مدة دورة البرلمان 4 أشهر حسب النص الدستوري، وهذا لا يجعل المجلس قادرًا على تفعيل دوره في الرقابة، فنادى بتبني توصية أن تمدد فترة انعقاد المجلس إلى ثمانية أشهر.
- إن إنجازات المجلس من ناحية القوانين المؤقتة المعروضة على المجلس ضعيفة نتيجة لمدة انعقاد المجلس مما يعيق عمله (المواد القانونية والدستورية تعيق عمل المجلس).
- الديمقراطية وتقرير حكم القانون وتطوير العمل البرلماني بما يحقق الاستقرار هو تجسيد للأمن بأشمل ابعاده، والاجهزة الامنية ضرورة اساسية ولكن في إطار نظرة عميقة وقانون متوازن والتزام.
- من الامور التي يفتقر اليها البرلمان البحوث والمعلومات.
- الموازنة والصياغة الفنية للقوانين هي الاعمال التي ترتكز عليها المجالس النيابية المعاصرة.
- المادة الدستورية المتعلقة بحل مجلس النواب تعيق عمل المجلس حيث إن أي تناقض مع سياسة الحكومة سيؤدي الى الحل بموجب هذه المادة الدستورية، لذا يجب ان تكون هناك أسباب سياسية تبرر الحل والا لا يجوز للسلطة التنفيذية ان تسلط هذا السلاح على رقاب مجلس النواب، وبغير ذلك لا يمكن ان يؤدي هذا الأمر إلى صدور قرار بنزاهة.
- لا بد ان يكون من بين التوصيات توصية تتعلق بجعل العملية الانتخابية تحت الاشراف القضائي.
- المادة (94) من الدستور هي المتعلقة بإصدار القوانين المؤقتة المتعلقة بحالة الضرورة والتي بموجبها صدر 211 قانونًا في غياب البرلمان. فهل صدرت كل هذه القوانين نتيجة لحالة الضرورة؟ لذا هذه القوانين غير دستورية لعدم انطباق حالة الضرورة حيث إن حالة الضرورة لم تطبق إلا على قانون واحد صدر نتيجة

لحالة الضرورة من 211 قانونًا، ولكن لأسباب خارج نطاق المجلس اجبرت المجلس على القول انها صدرت نتيجة لوجود حالة الضرورة.

- تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

- المواضيع التي اتخذ فيها مجلس النواب موقفًا جيدًا لصالح الشعب:

السجون والمعاملة غير القانونية للمعتقلين السياسيين.

● ارتفاع الاسعار: ضغطت الحركة الاسلامية على الحكومة في هذا المجال.

● ضعف لجنة الحريات العامة: كان هناك تأثير من خارج المجلس لعدم وصول الاسلاميين إلى هذه اللجنة بحيث لا يزيد عددهم على شخصين بالإضافة إلى توجيهات بعدم وصول الإسلاميين.

● ضرورة وجود محكمة دستورية.

● ضرورة تعديل قانون الانتخاب.

● ان تكون هناك جهة تراقب اداء المركز من خلال الدراسات والتقارير لتقويم سلوك النائب في موضوع القضايا التي تهم الرأي العام.

◄ المداخلة الثالثة:

● ان يكون هناك دارسة تحليلية لواقع الهرم التشريعي لمسيرة الأردن، وما هي النتائج التي وصلنا إليها.

● ما هو العمل الحزبي والسياسي.

● من الذي يقوم بالتنمية السياسية هل هي وزارة أم أجهزة الدولة بأكملها.

● نحن بحاجة إلى تنمية وطنية وسياسية سليمة.

● ويأتي ذلك من خلال مؤسسات وليس وزارات.

● أين هو الميثاق الوطني الذي أقر بمؤتمر حضره جلالة الملك.

● أين هي الاجندة الوطنية التي عمل بها لفترة طويلة.

● أي منطق يوافق على ان التعيين أفضل من الانتخاب.

◄ **المداخلة الرابعة:**

● الإشكالية ليست في النصوص وانما الاشكالية في تطبيقها.

● يعتبر الدستور الأردني من أفضل الدساتير في العالم (دستور مثالي).

● من الضروري التحدث عن أسباب تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

● ما هو سبب تراجع دور البرلمان الأردني.

● هل تركيبة المجلس هي التي تحد من هذا الدور، وهل توجد أسباب سياسية ادت إلى دخول بعض الأعضاء التي ادت إلى هذا التراجع.

● ورد على الصفحة 78 من التقرير بالنسبة إلى المجالس من 11 إلى 14 قلّ عدد الاستجوابات. ما هي أسباب ذلك؟

● في المجلس الحادي عشر صدر العديد من القوانين المهمة.

● ما هي الاسباب التي أدت إلى تراجع عدد الأسئلة الموجه إلى الحكومة.

◄ **المداخلة الخامسة:**

● من هي الجهة التي ستنفذ التوصيات التي نتجت عن التقرير.

● مما لا شك فيه أن التقرير ونتائجه في صالح العمل الانتخابي.

● ممكن ان تكون المعلومات التي حصل عليها الباحث غير دقيقة في بعض الأمور.

● ورد في العرض المقدم حول استطلاع الرأي في ما يتعلق بالحصول على محاضر جلسات مجلس النواب (السؤال 60) والذي كانت الإجابة عليه أن الحصول على هذه المحاضر في متناول الجميع. **هذا الكلام غير صحيح**.

◄ **المداخلة السادسة:**

- سيقع ظلم على المجالس النيابية اذا اخذت الدراسة كما هي.

- غاب عن الدراسة هل التمثيل في الأردن اعتمد مبدأ السكان أو الأرض.

- نحن نمثل جغرافيا (أرضًا) في الأردن وليس حسب السكان، وهذا أثر على اقتناع الناس بقانون الانتخاب.
- ان القيام باستطلاع دون اتباع الاسلوب العلمي ممكن ان يؤدي إلى تهشيم المجلس النيابي، وهذا سيضر ولن يفيد.
- يوجد تطبيق يذل وليس القانون.
- لا يجوز ان تكون العشيرة وحدة سياسية فهي ليست جزءًا من المدخل السياسي.

◄ **المداخلة السابعة:**

● يلاحظ من النفس العام للدراسة وجود نظرة نقدية قوية حيث تم التركيز على السلبيات اكثر من الايجابيات.

● لا بد من رصد الافكار التي تعارض تعديل الدستور كما تم وضع الاسباب لتعديل الدستور.

● المحكمة الدستورية: هناك من يطالب بها، وهناك من يقول انها ليست ضرورة ملحة الآن، حيث تم تشكيل لجنة للمحكمة الدستورية وخلصت إلى قرار بعدم الحاجة إليها.

● قضية حل المجلس سلبية موجودة، ولكن بالطريقة التي طرحت بها قد يرى القارئ ان الحكومة هي التي تحل المجلس ومن أول عام.

● كانت هناك وجهات نظر للحكومة لحل المجلس.

● الفردية وانعدام الحزبية في عمل المجلس هي من أهم سلبيات عمل المجلس.

● هل يمكن تطبيق نفس المنهجية المستخدمة لتقييم مجلس النواب وذلك لتقييم مجلس الاعيان؟

● ضرورة وجود فريق داخل مجلس النواب للعمل في مجال الابحاث لمساعدة النواب في اداء واجباتهم.

◄ **المداخلة الثامنة:**

● هذه الدارسة واحدة من الدراسات المهمة.

● يجب ان يكون المواطن مقدرًا للمعايير الديمقراطية.

● الأجندة الوطنية مشروع نهوض، وبالتالي لا بد من الاستفادة من الاقتراحات والتوصيات الواردة في الأجندة خاصة بالنسبة إلى توصيتها المتعلقة بقانون الانتخاب.

● الحديث عن الاحزاب موضوع هام جدًا خاصة وانه من البناء الديمقراطي.

● يجب أن نعي ونفعل دور الاحزاب في توعية المواطن.

● حجم التحديات والعقبات كثيرة، لكن يجب أن نواجهها بحكمة وعقلانية.

◄ **المداخلة التاسعة:**

● بالنسبة إلى موضوع الكوتا وتمثيل الاقليات: هل هناك رضا اجتماعي على تطبيق هذا التقسيم، وهل تم أخذ رأي الناس حولها.

● يوجد كثير من النواب الممثلين من دائرة صغيرة، الا أن فعاليتهم في مجلس النواب مرتفعة، ويمكن أن يوجد نائب قاعدته الانتخابية كبيرة إلا ان درجة فاعليته داخل المجلس متدنية.

● برلمان الشباب هو مطلب شبابي، وبناء على ذلك تقوم الوزارة بتنفيذه، وقد بذل لأجله الجهد الكبير والكثير من الدورات التدريبية.

◄ **المداخلة العاشرة:**

● لو كان هناك اشارة لمنهج النخبة لدارسة النخبة البرلمانية لأعضاء البرلمان أكثر من دراسة البرلمان كمؤسسة.

● عندما يطرح النواب آراءهم بالموازنة والحكومة، ثم يأتي موضوع التصويت على الثقة بالحكومة، تمنح الحكومة الثقة.

● ذكر في التقرير عبارة «وتشير بعض المصادر», وهذا غير دقيق من النواحي العلمية حيث لا بد من ذكر مصادر معلومات الكاتب.

● كثير من الدراسات تحاول إظهار نسبة مرتفعة للمشاركة في الانتخابات وذلك من خلال قياس نسبة المشاركة مقارنة مع نسبة الأشخاص الحاصلين على البطاقة. لماذا لا تحسب النسبة بناء على الأشخاص الذين يحق لهم الانتخاب، وهنا قد تختلف النسب وقد تنخفض.

● هناك مشكلة للشعب أو الباحثين في الحصول على المعلومات من داخل مجلس النواب في حين أنها سهلة للموظفين والنواب.

● أعطي الكثير من موظفي المجلس دورات تتعلق بكيفية إعداد الدراسات والأبحاث، ولكن الموظف الذي يكتسب الخبرة المناسبة يترك العمل في المجلس.

● الأردن الدولة الوحيدة في العالم التي يوجد فيها تعددية حزبية ولا يوجد فيها حزب حاكم.

◄ **المداخلة الحادية عشرة:**

● إن دور البرلمان الرئيسي ليس التشريع حيث أعطى الدستور لمجلس الوزراء هذا الحق بأن يقترح مشروع قانون، ومن ثم اعطى هذا الحق لمجلس النواب، لكن القول الاخير في هذا المجال لمجلس النواب، والدور الأساس له دور رقابي.

● أن يعطى القضاء سلطة النظر في الطعون حول صحة الانتخاب للبرلمان، هذا قول صحيح لانه ليس من المعقول أن يكون الخصم والحكم جهة واحدة.

● محكمة العدل العليا هدفها الحفاظ على حرية وحقوق الافراد وليس صحيحًا انها محكمة رد.

⊙ **تعليق الدكتور امين مشاقبة على الملاحظات:**

● مبدأ فصل السلطات الكامل في الأردن غير متوفر.

● استقلال السلطة القضائية يشوبه بعض الاختلالات.

● سحب الثقة بالحكومة في الأصل هي صلاحية تنفيذية إلا أنها أعطيت للسلطة التشريعية.

● المشرعون لا يشرعون وانما المنفذون هم الذين يشرعون.

● من الذي يحدد المصلحة الوطنية لإعداد تشريع يقال أنها الحكومة، لذا هي التي تقترح القوانين.

● 21 % من مشاريع القوانين يقترحها النواب والباقي للسلطة التنفيذية.

● المنطلقات بهذه الدارسة هي الاصلاح للنظام البرلماني في الأردن، وانطلق الكاتب من الواقع حيث طلبت عناوين ومواضيع معينة، وبالتالي كان البحث على هذا الاساس.

● يوجد ثوابت أساسية دستورية في الأردن، والجميع متفق عليها.

● أي نظام سياسي يحتاج إلى وجود أحزاب موالية ومعارضة حيث تكمن أهمية المعارضة لتحقيق التوازن السياسي كحزب جبهة العمل الاسلامي.

● يرى أغلب الناس بوجود توسع في إصدار القوانين المؤقتة.

● وضعت واحدة من التوصيات تتعلق بزيادة فترة الدورة العادية للمجلس.

● تراجع في الوعي العام لدور البرلمان.

● اوصت الاجندة الوطنية بضرورة إنشاء المحكمة الدستورية.

⊙ **تعليق السيد هوفيك آت يميزيان على الملاحظات:**

● يوجد استبيان للخبراء واستبيان للرأي العام والتقرير يحضّر الآن.

● أن يتم تصنيف المداخلات حسب المواضيع.

⊙ **مداخلة:**

● طبق مبدأ الحزب الحاكم سابقًا (1956 - 1989) لكن لا يؤخذ ذلك بعين الاعتبار دائمًا.

● ان يعدل الدستور شيء طبيعي، وهذا يزيده قوة واحترامًا، ولا يجوز ان يغلق الباب أمام هذا الموضوع.

● تشكيل الملجس الاعلى لتفسير الدستور فيه افتراء على الدستور من ناحية قدرة وكفاءة أعضائه على القيام بواجبهم كما يجب.

⊙ **مداخلة:**

● لا يملك النواب خبرة في قضايا التحقيق في مجال الفساد. ومن الخبرات التي يمكن الاستفادة منها ما هو معمول به في اندونيسيا حيث يقوم ديوان المحاسبة بالتحقيق، وهذا أفضل من ناحية أهمية ان تقوم بالتحقيق جهات متخصصة، لذا يجب أن تتم مراجعة وضع ديوان المحاسبة وأن يتم رتبطه بمجلس النواب، كأن يقوم النواب بتعيين رئيس ديوان المحاسبة.

⊙ **مداخلة:**

● أشارت المتحدثة أنه يوجد في المنهجية خلل كبير.

● أشارت إلى أن الهدف من إجراء مثل هذا التقرير هو مصلحة للجهات المموّلة في استكمال معلومات تفيدهم عن الوضع في الأردن.

● هذه الدراسة ينقصها الكثير من الخطوات الاجرائية.

● دائمًا البحوث التي تجري على البرلمان تكون نتائجها سلبية وكأنما يوجد خلل في البرلمان، لذا يجب أن يكون هناك أسباب مقابل السلبيات.

● يوجد الكثير من التعدي على المجلس النيابي والدستور.

● أكدت سعادتها على أن تعديل الدستور ضروري في هذه المرحلة.

● هذا التقرير لم يأتِ بتوصيات وانما باقتراحات، فلم تأتِ بآليات.

● هناك مدة دستورية للبرلمان يجب أن يستغرقها بغض النظر عن علاقته بالحكومة.

● ان يتم إرسال نسخة من التقرير إلى رئاسة مجلس النواب ليتم توزيعها على كافة النواب.

● يجب أن يكون الاصلاح والتنمية من الشعب نفسه وليس من جهات خارجية.

⊙ **مداخلة:**

● بداية يجب أن نحدد من هو المواطن الصالح والانسان الصالح.

● أشار المتحدث إلى أن التعددية هي أساس العمل البرلماني.

● يجب أن يحدد في التقرير أسباب ضعف النائب، وأن يتم وضع معايير في هذا المجال.

● الدستور قانون في النهاية، والقانون يعدل، كما أن الدستور قد نظم عملية تعديله في نصوص خاصة. ولذا واضع الدستور أدرك الحاجة في فترة ما إلى هذا التعديل، وإلا لم يضع مثل هذه النصوص.

● معظم الدور التشريعي لمجلس النواب هو مناقشة التشريعات الواردة إلى المجلس، ولكن ما عدد التشريعات التي اقترحها هو؟

● لا بد من وجود ادارة معلومات متطورة في المجلس.

● لابد من تحديد فترة ينظر خلالها مجلس الأعيان في القوانين التي ترد إليه من مجلس النواب بحيث تكون العملية منظمة.

⊙ **مداخلة:**

● اصلاح النظم الانتخابية العربية مسألة شائكة، وصعوبتها تكمن في طبيعة العلاقات التي لا تزال تتحكم بالعملية السياسية، والتي تسودها العصبيات عل اختلاف أنواعها.

● أساس أي اصلاح هو الاصلاح السياسي، وأساسه التمثيل والمشاركة.

● يوجد تجاوزات كثيرة في الانتخابات التي جرت وليس فقط في قانون الانتخاب، وانما أيضًا في إدارة العملية الانتخابية والطعون التي قدمت ولم تؤد إلى أي نتيجة فلا يجري ابطال نيابة أي نائب اذا كان الطعن يبتّه مجلس النواب، فلو كانت الطعون ينظر فيها من قبل مجلس دستوري ففي هذه الحالة ممكن أن يتم إبطال انتخاب بعض النواب.

● على صعيد تطوير التمثيل البرلماني من المفترض بتّ الطعون النيابية من قبل مجلس دستوري أو محكمة دستورية.

● البعض يرى أن المحكمة الدستورية غير ضرورية في الأردن، ولكن الطعن بدستورية القوانين عن طريق الدفع غير كافٍ.

● الكوتا في الدول التي المرأة فيها مهمشة ضرورية حتى تصل إلى مواقع صنع القرار.

● قضية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني ضرورية في جميع المجالات وليس فقط في الانتخابات.

● هناك اتجاه في بعض الدول نحو إشراك مؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في اقتراح مشاريع القوانين والاستماع اليها في عملية رسم السياسات العامة للدولة.

● ضعف السلطة التشريعية ظاهرة في كل دول العالم وليس فقط في الأردن، وهذا يعود إلى ان التطور على جميع الاصعدة جعل المجالس النيابية عاجزة عن مواكبة هذا التطور لقلة الإمكانيات. فمواكبة هذا التطور تحتاج إلى دراسات وأبحاث واستشاريين، وهو ما يتوافر للحكومات وليس للبرلمانات.

⊙ **مداخلة:**

● طريقة اختيار مجلس الاعيان نص عليها الدستور وحدد الشخصيات، ولا يجوز الاجتهاد في اختيار شخصيات غير واردة في النص الدستوري.

● لم ينص القانون على الزامية إرجاع القوانين من مجلس الاعيان مما يؤدي إلى تعطيل عمل مجلس النواب.

● بالنسبة إلى موقف النواب من قانون الكسب غير المشروع، لقد طالبوا بأنه يجب أن يُطبّق على النواب أيضًا بالإضافة إلى الفئات التي يشملها. وبناء على ذلك أحال مجلس الأعيان القانون إلى المجلس العالي لتفسير الدستور.

● المحكمة الدستورية ضرورية لانه يوجد قوانين كثيرة مخالفة للدستور، ولا تستطيع المؤسسات عدم تنفيذها رغم عدم دستوريتها.

● التوصيات واقرارها:

توصيات المبدأ الأول: التمثيل والمشاركة

1. أن تكون العملية الانتخابية تحت إشراف قضائي.

2. تعديل قانون الانتخاب.
3. زيادة وعي المجتمع في المواصفات اللازمة للنائب الصالح كأن يتم تخصيص جزء من التربية الوطنية حول هذا الموضوع.

توصيات المبدأ الثاني: استقلالية البرلمان

4. تعديل النظام الداخلي لمجلس النواب.
5. تمديد فترة انعقاد مجلس النواب من 4 أشهر إلى ثمانية أشهر.
6. ضرورة وجود أسباب سياسية تبرر حل مجلس النواب بموجب النص الدستوري.

توصيات المبدأ الثالث: الأداء

7. يمكن تنظيم العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب عن طريق وضع وثيقة شرف.
8. وجود جهة تراقب اداء مجلس النواب من خلال الدراسات والتقارير لتقويم سلوك النائب.
9. ضرورة وجود فريق داخل مجلس النواب لكي يساعد النواب في اداء واجباتهم عن طريق الابحاث والدراسات وجمع المعلومات.
10. تحديد الفترة التي يبقى القانون خلالها لدى مجلس الأعيان بعد إحالته من مجلس النواب ومنها نشر ثقافة الديمقراطية.
11. وجود إدارة معلومات متطورة في مجلس النواب.
12. ضرورة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في جميع المجالات.

توصيات المبدأ الرابع: النزاهة

13. أن يكون رئيس المجلس الاعلى لتفسير الدستور هو رئيس محكمة التمييز.
14. مراجعة وضع ديوان المحاسبة لمحاربة الفساد، وأن يتم ربطه بمجلس النواب، وأن يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل النواب.

توصيات عامة:

15. ضرورة وجود محكمة دستورية.
16. إعداد دراسة تحليلية لواقع الهرم التشريعي لمسيرة الأردن وما هي النتائج التي تم الوصول إليها.
17. الحاجة إلى تنمية وطنية سياسية سليمة عن طريق كامل أجهزة الدولة وليس عن طريق وزارة.
18. لا بد من الاستفادة من التوصيات التي جاءت بها الأجندة الوطنية خاصة تلك المتعلقة بقانون الانتخاب.
19. من هي الجهة التي ستنفذ التوصيات الناتجة عن التقرير.
20. عدم اعتبار العشيرة وحدة سياسية فهي ليست سوى جزء من المجتمع الأردني.
21. تفعيل دور الاحزاب في توعية المواطنين.
22. أن يتضمن التقرير آليات تنفيذ للتوصيات.
23. إرسال نسخة من التقرير إلى رئاسة مجلس النواب ليتم توزيعه على كل أعضاء مجلس النواب.
24. أن تتم عملية الإصلاح والتنمية من داخل الوطن وليس عن طريق جهات خارجية.
25. أن تُحدد في التقرير اسباب السلبيات في الاداء البرلماني وأسباب ضعف النائب.

الجزء الثاني

البرلمان في لبنان[1]

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعدّ صياغته الدكتور عصام سليمان.

المحتويات

الفصل الأول

الخلفية والسياق

1 – نشأة التمثيل السياسي في لبنان ونواة البرلمان

جاءت نشأة البرلمان اللبناني في سياق تطور تاريخي لمبدأ المشاركة في السلطة من خلال هيئات ذات طابع تمثيلي. فنظام متصرفية جبل لبنان، الذي وضع في العام 1861، نص في مادته الثانية على إنشاء مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضوًا، يتم انتخابهم بالاقتراع السري على درجتين، مهمته ليست التشريع إنما مساعدة المتصرف في القيام بمهامه الادارية، فقد جاء في النظام الأساسي ان مجلس الادارة يقوم بتوزيع الضرائب، ومراقبة الواردات، واعطاء رأيه الاستشاري في كل القضايا التي يحيلها عليه المتصرف.

أما توزيع المقاعد في مجلس الادارة فقد تم على أساسٍ طائفي، فوفق النظام الأساسي المؤقت الموضوع في العام 1861، كان عدد أعضاء المجلس اثني عشر، بمعدل اثنين عن كل طائفة من الطوائف الآتية: موارنة، روم أرثوذكس، روم كاثوليك، دروز، سنّة، شيعة. وقد اعتبر مجلس الادارة ممثلاً للطوائف، وكان الاقتراع في المجلس يتم على أساس الطوائف، وهذا يعني انه كان للطائفة صوت واحد في المجلس. غير ان هذه القاعدة أُلغيت في العام 1864، فحل محلها الاقتراع على أساس الأعضاء، كما عُدّل توزيع المقاعد، فأصبح عدد مقاعد المسيحيين سبعة (4 موارنة، 2 روم أرثوذكس، وواحد روم كاثوليك) مقابل خمسة للمسلمين (3 دروز، واحد سني، وواحد شيعي)، فأمسى عدد أصوات الطائفة في المجلس مساويًا لعدد ممثليها. وقد وزعت المقاعد في مجلس الادارة تبعًا للقاعدة النسبية انطلاقًا من عدد أفراد كل طائفة. وبموجب النظام الأساسي كان على أهالي

كل قرية أن ينتخبوا مختارًا أو شيخ صلح، لادارة الشؤون المحلية، وكان مشايخ القرى هؤلاء ينتخبون أعضاء مجلس الادارة[1].

بعد الحرب العالمية الأولى، وانتقال لبنان من الحكم العثماني إلى الانتداب الفرنسي، وإعلان دولة لبنان الكبير في العام 1920، أصدر المفوض السامي الفرنسي، الجنرال غورو، قرارًا نص على الغاء مجلس الادارة وإقامة لجنة إدارية عامة، عيّن أعضاؤها على أساس انتماءاتهم الطائفية. أما صلاحياتها، فصلاحيات مجلس الإدارة القديم، وفي آذار من العام 1922، صدر قانون بإنشاء مجلس تمثيلي مدته أربع سنوات، عدد أعضائه ثلاثون، يمثل المناطق والطوائف المختلفة، ينتخب بالاقتراع على درجتين بواسطة مندوبين ثانويين، يجري انتخابهم من الشعب مباشرة.

في العام 1926 أعلن المفوض السامي الفرنسي، رغبة في وضع دستور للدولة، فاجتمع المجلس التمثيلي وانتخب لجنة من النواب مهمتها اعداد الدستور. وقد أعلن هذا الدستور في 23 أيار (مايو) من العام .1926 وهكذا استحال المجلس التمثيلي مجلسًا تأسيسيًا ومن ثم نيابيًا لأن الدستور نص على انشاء مجلس نيابي. وعين المفوض السامي، إلى جانب مجلس النواب، مجلس شيوخ عدد أعضائه ستة عشر شيخًا، غير ان هذا المجلس أُلغي بموجب القانون الدستوري الصادر في 17/ 10/ 1927، فأصبح البرلمان اللبناني مكونًا، منذ ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس النواب، فنصت المادة 16 من الدستور على ما يلي: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب» وحتى العام 1939 كانت كل مجالس النواب مشكلة من نواب منتخبين ونواب معينين، بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب منتخبة بكامل أعضائها ولم يعد هناك نواب معينون، غير انه وبشكل استثنائي وتنفيذًا لاتفاق الطائف[2]، تم في العام 1991 تعيين 40 نائبًا، إضافة إلى

(1) عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، 1991، ص 103 - 105.

(2) اتفاق الطائف هو ميثاق تم التوصل إليه في خريف العام 1989، في اجتماع عقده النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية، بمساعدة عربية ومباركة دولية، =

النواب السابقين الباقين على قيد الحياة، فأصبح عدد أعضاء مجلس النواب 108 موزعين مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، إنما هذا التعيين لم يلق استحساناً عند الكثير من اللبنانيين.

2 – عوامل نشأة التمثيل السياسي في لبنان وبروز نواة البرلمان

يبدو، من هذه اللمحة التاريخية، أن التمثيل السياسي بدأ بالبروز في جبل لبنان، الذي كان يتمتع بحكم ذاتي في إطار الأمبراطورية العثمانية، مع قيام نظام المتصرفية. وقد أسهمت بذلك عوامل تاريخية، بعضها يرتبط بالسلطنة العثمانية نفسها، وبعضها يعود إلى الأحداث التي عرفها جبل لبنان في أواسط القرن التاسع عشر، وبعضها الآخر يعود إلى الدول الأوروبية صاحبة النفوذ في جبل لبنان.

لقد تعرضت السلطنة العثمانية في هذه الحقبة إلى ضغوط أوروبية، دفعت بالسلاطين إلى اتباع سياسة منفتحة على الأفكار التحررية التي بدأت تهب على المجتمعات الخاضعة للسلطنة. وقد برز ذلك بتطبيق سياسة التنظيمات، عبر تطبيق خط كلهانة الهمايوني الذي كان بمثابة الشرعة الأولى لحقوق الأفراد وحرياتهم على اختلاف مذاهبهم ونحلهم، بدون تمييز بينهم في الدين والجنس واللغة. وقد أكد السلطان عبد المجيد سنة 1856 ما ورد في خط كلهانة بخط آخر، أقر فيه بحقوق الطوائف المسيحية محددًا اياها تحديداً مفصلاً، وذلك بهدف تخفيف الضغط البريطاني الفرنسي عليه في حرب القرم. وقد أسهم هذا التوجه السياسي لدى السلطنة العثمانية بالتمهيد لاعتماد مبدأ التمثيل في حكم جبل لبنان في عهد المتصرفية.

أما على صعيد جبل لبنان نفسه، فانهيار الإمارة، وتفجر الصراعات الطائفية بين الموارنة والدروز، بفعل عوامل داخلية سوسيولوجية وديموغرافية واقتصادية،

=وبهدف إنهاء الصراع المسلح بين اللبنانيين وإقامة السلم الأهلي وإعادة بناء الدولة. وقد تضمن نصوصًا تناولت إصلاح النظام السياسي وإصلاحات أخرى، وبسط سيادة الدولة اللبنانية على كامل أراضيها، وتحرير لبنان من الاحتلال الإسرائيلي، والعلاقات اللبنانية السورية.

وعوامل خارجية ناتجة عن تدخل الدول الأوروبية في شؤون الأمبراطورية العثمانية من جهة، وتفجر الصراع بين الفلاحين الموارنة، بقيادة طانيوس شاهين، والاقطاعيين الموارنة والدروز، من جهة ثانية. وتدخل الدول الكبرى الخمس: فرنسا وبروسيا وبريطانيا والنمسا وروسيا، مباشرة من أجل ايجاد صيغة حكم جديدة لجبل لبنان تضمن استقراره، وتضع حدًا نهائيًا للصراعات الطائفية من جهة، وللصراع بين الفلاحين والاقطاعيين من جهة ثانية. وقد أدى ذلك إلى اعتماد النظام الأساسي لجبل لبنان، أي نظام المتصرفية، الذي ألغى النظام الاقطاعي(1)، واعتمد مبدأ التمثيل الشعبي الطوائفي في تشكيل مجلس الادارة. وقد تمكن النظام الجديد، بواسطة مؤسساته المختلفة، من استيعاب غالبية القوى الاجتماعية التي خاضت النزاعات السابقة. فالاقطاعيون الذين فقدوا امتيازاتهم وجدوا في الوظائف الادارية التي عينوا فيها خير وسيلة للتعويض عما خسروه. غير ان التمثيل النسبي، للطوائف في مجلس الادارة، أدى إلى سيطرة الطائفة المارونية على نظام المتصرفية.

ويقول الدكتور إدمون رباط ان مجلس الادارة، منذ نشأته، شكل نواة برلمان، وكان أعضاؤه بمثابة نواب الشعب، أما روح الديمقراطية، التي وجدت تعبيرًا عنها في تشكل هذا المجلس، فقد ارتدت طابعًا طائفيًا، أصبح وراثيًا(2).

3 – التمثيل النيابي في علاقته بالبنية المجتمعية

بدأت الطوائف الدينية تتكون ككيانات اجتماعية – سياسية في لبنان منذ بداية القرن التاسع عشر. وقد نشأت هذه الطوائف تحت تأثير عوامل تاريخية متعددة، فاكتسبت كل طائفة منها بنية داخلية على درجة متفاوتة من الصلابة، تبعًا للظروف الاجتماعية والسياسية التي مرت بها، كما اكتسبت هذه الكيانات مع الزمن بعدًا سياسيًا، وتجذرت في الواقع اللبناني. فالانتماءات الطائفية طغت على الانتماءات

(1) نصت المادة الخامسة من النظام الأساسي على المساواة أمام القانون، والغاء كل الامتيازات الإقطاعية.

(2) Edmond RABBATH, La Constitution Libanaise, Librairie Orientale, Beyrouth, 1982, p. 215.

الاجتماعية الطبقية، وعلى الانتماءات السياسية، على الرغم من أن كل طائفة من الطوائف ضمّت فئات من طبقات اجتماعية مختلفة، ومن اتجاهات سياسية متنوعة، وأحيانًا متصارعة مع بعضها البعض. فبدا المجتمع اللبناني مكونًا بشكل أساسي من طوائف دينية، على الرغم من وجود قوى اجتماعية وسياسية فيه عابرة للطوائف[1].

لقد حاول الذين وضعوا الدستور اللبناني، في العام 1926، التوفيق بين ما يتطلبه الواقع اللبناني في بنيته المجتمعية الطوائفية، والمبادئ المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. فضمن الدستور الحريات والحقوق للأفراد كمواطنين، كما ضمن حريات وحقوق الجماعات الدينية. فنص في مادته السابعة على ان «كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم» والدستور لا يضمن فقط الحقوق المدنية والسياسية وإنما يضمن أيضًا حرية الاعتقاد واحترام نظام الأحوال الشخصية لكل من الطوائف ومصالحها الدينية (المادة التاسعة). وذهب الدستور أبعد من ذلك فنص في المادة 95 على ما يلي: «بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك إلى الإضرار بمصلحة الدولة» وقد عدلت هذه المادة في العام 1990، بموجب اتفاق الطائف، فنصت على تشكيل هيئة وطنية لالغاء الطائفية السياسية، وعلى تمثيل الطوائف، في المرحلة الانتقالية، بصورة عادلة في تشكيل الوزارة، وتوزيع وظائف الفئة الأولى مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. ومن الملاحظ ان المرحلة الانتقالية هذه لم تحدد بمهلة زمنية.

هكذا جرى الاعتراف رسميًا بالطوائف الدينية في الدستور، وبحقوقها السياسية، وكان من الطبيعي أن ينسحب ذلك على التمثيل النيابي، وقد تكرست قاعدة تمثيل الطوائف، التي نشأت في ظل نظام المتصرفية، تكرست في قوانين الانتخابات النيابية التي نصت على عدد النواب وكيفية توزيعهم على الطوائف والدوائر الانتخابية. وقد برر شبل دموس، مقرر لجنة الدستور، مبدأ تمثيل الطوائف

(1) عصام سليمان، المرجع السابق، ص 119 - 125.

في مجلس النواب قائلاً يجب أن يعكس التمثيل النيابي واقع البلاد، وبما ان هذه مقسمة إلى طوائف، فمن الضروري تمثيل هذه الأخيرة، وان التمثيل الطائفي يؤدي إلى حفظ حقوق الأقليات، ولا يترك مجالاً للاحتجاجات، وان التضامن بين الطوائف لم يصل بعد إلى مستوى يمكننا من التخلي عن السياسة الطائفية[1].

4 – توزيع المقاعد النيابية

لم ينص الدستور قبل تعديله في العام 1990، على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف. غير ان قوانين الانتخابات المختلفة، التي وضعت في ظل الانتداب وبعد الاستقلال، اعتمدت جميعها مبدأ التوزيع الطائفي النسبي للمقاعد النيابية. والمجلس التمثيلي الذي أُنشئ في العام 1922، إنتخب وفقًا للقرار رقم 1307، الذي وزع المقاعد بين الطوائف نسبةً لأهميتها العددية. وكل قوانين الانتخابات التي صدرت حتى الآن، احترمت دائمًا مبدأ توزيع المقاعد في مجلس النواب بين الطوائف. فقبل العام 1943 كان عدد المقاعد المخصصة للمسيحيين يتجاوز عدد مقاعد المسلمين بعدد يتراوح بين مقعدين وخمسة مقاعد، تبعًا لمجموع عدد المقاعد. ولكن قانون الانتخاب الصادر في العام 1943 حدد عدد المقاعد في المجلس بـ 55 مقعدًا، 30 منها للمسيحيين و25 للمسلمين، وهذا يعني خمسة مقاعد للمسلمين مقابل ستة مقاعد للمسيحيين. ومنذ ذلك الوقت، وحتى تعديل الدستور في العام 1990، اعتمدت كل قوانين الانتخاب هذه القاعدة، أي نسبة خمسة على ستة. وعدد المقاعد الذي اعتمد في كل هذه القوانين كان نتيجة ضرب عددٍ ما بالرقم 11 من أجل المحافظة على هذه النسبة (لأن 5 + 6 = 11)، فتبدل عدد المقاعد النيابية من 55 إلى 77، ومن ثم 44 و66 و99، بهدف احترام هذه القاعدة العرفية.

ولقد حدد قانون الانتخابات، الصادر في العام 1960، عدد المقاعد في المجلس بـ 99، للمسلمين منها 45، مقابل 54 للمسيحيين. وهذه المقاعد موزعة بدورها على سائر الطوائف المسيحية والإسلامية، وفق الجدول التالي:

(1) In, Pierre RONDONT, Les institutions politiques du Liban, Publication de l'Institut d'Etudes de l'Orient Contemporain, Paris 1947, p. 80.

مسيحيون		مسلمون	
موارنة	30	سنة	20
روم أرثوذكس	11	شيعة	19
روم كاثوليك	6	دروز	6
أرمن أرثوذكس	4		
أرمن كاثوليك	1		
إنجيليون	1		
أقليات	1		
المجموع	54	المجموع	45

لقد أثار موضوع التوازن في المشاركة الطوائفية في السلطة الكثير من الخلافات بين اللبنانيين، وكان سببًا من الأسباب التي أدت إلى اندلاع الصراعات المسلحة في لبنان في العام 1975. وعندما تمت التسوية في مؤتمر الطائف في العام 1989، جرى اعتماد إصلاحات سياسية لصيغة الحكم وللنظام البرلماني المعمول به في لبنان، شملت قضية التمثيل النيابي، وقد عُدل الدستور في العام 1990، فأُدخل مبدأ توزيع المقاعد النيابية على الطوائف في الدستور، فجاء في المادة 24 منه ما يلي: «يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين، يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقًا لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء» وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقًا للقواعد الآتية:

أ - بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.

ب - نسبيًا بين طوائف كل من الفئتين.

ج - نسبيًا بين المناطق.

وقد حدد اتفاق الطائف عدد المقاعد النيابية بـ 108 مقاعد، للمسيحيين منها 54 مقابل 54 للمسلمين، فرفع عدد المقاعد المخصصة للمسلمين من 45 مقعدًا إلى 54

مقعدًا لتصبح مساوية لعدد مقاعد المسيحيين الـ 54. وبموجب اتفاق الطائف والتعديل الدستوري، جرى تعيين نواب من قبل الحكومة، بصورة استثنائية، في المقاعد المستحدثة والمقاعد الشاغرة بسبب وفاة النواب الذين كانوا يشغلونها[1].

وفي العام 1992 عُدل قانون الانتخاب الصادر في العام 1960، وأصبح عدد النواب 128 بدلاً من 108، للمسيحيين 64 نائبًا وللمسلمين 64 نائبًا. وقد أُبقي على العدد نفسه في انتخابات 1996 و2000 و2005، غير انه جرى تعديل الدوائر الانتخابية في كلٍ من الدورات الانتخابية، ما عدا دورة 2005 التي جرت على أساس قانون 2000.

أما المقاعد النيابية فقد وزعت على الطوائف وفق الجدول التالي:

مسيحيون		**مسلمون**	
موارنة	**34**	**سنة**	**27**
روم أرثوذكس	**14**	**شيعة**	**27**
روم كاثوليك	**8**	**دروز**	**8**
أرمن أرثوذكس	**5**	**علويون**	**2**
أرمن كاثوليك	**1**		
إنجيلي	**1**		
أقليات	**1**		
المجموع	**64**	**المجموع**	**64**

(1) شغر الكثير من المقاعد النيابية بسبب الوفاة، لأن المجلس الذي انتخب في العام 1972 مددت ولايته مرارًا بسبب الحرب وعدم إمكانية إجراء انتخابات، فاستمر حتى العام 1992. وقد حافظ على وحدته، في ظل الصراعات الدامية التي عصفت بالبلاد وقوضت وحدتها ما بين العام 1975 والعام 1990، وهو الذي وضع اتفاق الطائف، وعدل الدستور بموجبه.

لقد حددت قوانين الانتخاب ولاية مجلس النواب بأربع سنوات، ما عدا القانون الذي وضع في العام 2000 حيث جعل ولاية مجلس النواب، استثنائيًا ولمرة واحدة، أربع سنوات وثمانية أشهر[1].

5 – دور البرلمان اللبناني

يقول ميشال شيحا، وهو أبرز المنظرين للنظام السياسي اللبناني، أن مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فالأقليات الطوائفية المتحدة بحاجة لتمثيل جماعي لكي تستمر متحدةً، أي منها لا يستطيع أن يهيمن دون أن يهدد وجود الدولة. وإذا لم تجد العناصر المتنوعة، المكونة للبنان، نفسها في مجلس يمثلها، يُخشى أن ينفرط عقدها، وهذا ما أدركه ممثلو الدول الأوروبية في العام 1860 والعام 1864. ويتابع ميشال شيحا قائلاً، لقد أكد تاريخ لبنان المعاصر انه في كل مرة غاب فيها المجلس، وزال مبدأ التمثيل، حلت السلطة الطائفية الصرفة مكان المجلس، وبرزت على المسرح مجالس الطوائف. فعندما لا يكون للطوائف ممثلون سياسيون، فإنه من الطبيعي أن يصبح رؤساء الطوائف الروحيون ممثلين لها. والقضية الطائفية، بدلاً من أن تذوب في الحياة الوطنية، تنفجر[2].

إن مجلس النواب في لبنان، إضافة إلى دوره في التشريع والرقابة، وصلاحياته المالية والقضائية، ووجوده كهيئة ناخبة، له دور أساسي لا يقتصر فقط على تمثيل المواطنين، إنما يتجاوز ذلك ليشكل مكانًا للحوار الدائم بين الطوائف الدينية، بهدف توطيد العيش المشترك، وترسيخ الوحدة الوطنية، وتحقيق الاستقرار، وذلك من خلال استيعاب الواقع الطائفي، وتحويل الحالة الطائفية إلى حالة وطنية جامعة، يغلب فيها الانتماء الوطني على الانتماء الطائفي. وهذا يفترض قيام مجلس النواب

(1) جُعلت ولاية المجلس أربع سنوات وثمانية أشهر لكي لا تجري الانتخابات النيابية في السنة نفسها التي يجري فيها انتخاب رئيس الجمهورية أي 2004، ولكي ينتخب المجلس المنتخب في العام 2000 الرئيس.

(2) Michel CHIHA, Politique Intérieure, Ed. Du Trident, Beyrouth, 1964, pp. 54-56.

بدوره في رسم السياسات التي تؤول إلى تحقيق هذا الهدف السامي، الذي يرتبط به مصير الدولة والوطن، وتؤدي إلى بلورة هوية وطنية جامعة.

وإذا كانت هذه مهمة أساسية من مهام المجلس، نظرًا لخصوصية الواقع اللبناني، فإنه لا يجوز أن يغيّب دور المجلس كمكان للحوار والتفاعل والتفاهم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني التي لا تقتصر فقط على الطوائف، فإلى جانب الطوائف، وداخل الطوائف نفسها، توجد قوى سياسية واجتماعية واقتصادية ومهنية، الخ، ينبغي أخذ مصالحها وتطلعاتها بالاعتبار، وإيجاد الحلول للمشاكل التي تعاني منها. من هنا ضرورة تمثيل مختلف القوى في مجلس النواب.

الفصل الثاني

تحليل المبادئ

يجري البحث في هذا الفصل عن مدى تحقيق التمثيل الصحيح والعادل والمشاركة في البرلمان اللبناني، ومدى استقلاليته في أداء مهامه، ومستوى هذا الأداء، والنزاهة الواجب توافرها، وذلك انطلاقًا من المبادئ والمؤشرات التي جرى اعتمادها في دراسة البرلمان الصالح على مستوى النصوص والممارسة في آن معًا.

1 - التمثيل والمشاركة

ينبغي أن يمثل مجلس النواب أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحًا وعادلاً، ففي الأنظمة الديمقراطية تنبثق السلطة من الشعب، وهذا ما نصت عليه مقدمة الدستور اللبناني[1]. ولكي تعبر السلطة عن الارادة الشعبية وتتمتع بالشرعية، يجب أن تمثل في الواقع الغالبية العظمى من الشعب. فبقدر ما تتسع قاعدة التمثيل الشعبي تتوطد شرعية السلطة.

ويتطلب التمثيل الصحيح والعادل تحقيق تكافؤ الفرص في الانتخابات بين المرشحين. فالانتخابات الديمقراطية تقوم على التنافس الحر والمتكافئ، الذي ينطلق فيه المتنافسون من مواقع متوازية وفي إطار ظروف تحقق قدراً من المساواة لا غنى عنه.

ويرتبط التمثيل النيابي، الصحيح والعادل، بهدف أبعد منه، وهو تحقيق المشاركة في السلطة عبر مجلس النواب. وهذا ما أكد عليه الدستور اللبناني حيث

(1) نصت الفقرة د من مقدمة الدستور على ما يلي: «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية».

نص في مقدمته على ان الشعب مصدر السلطات يمارسها عبر المؤسسات الدستورية. والمؤسسة الدستورية التي تعبر أكثر من غيرها عن إرادة الشعب، وتتحقق من خلالها المشاركة في ممارسة السلطة، هي مجلس النواب المنتخب من الشعب مباشرة.

1 – 1 التمثيل الصحيح والعادل

التمثيل الصحيح يعني أن النواب يمثلون بالفعل أوسع شرائح المجتمع، أي انهم انتخبوا من قبل أكثرية كبيرة، مشكلة من مختلف فئات المجتمع، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبته تركيبة المجتمع، ولا يجري تهميش أية فئة وحرمانها من حقها في التمثيل.

لقد نصت قوانين الانتخابات النيابية في لبنان على توزيع المقاعد النيابية على الطوائف الدينية وعلى المناطق، وفق نسبٍ محددة جرى الاتفاق عليها. وقد تكرس هذا التوزيع في نصٍ دستوري، في العام 1990، وجرى تعديل النسب في التوزيع، بحيث أصبحت المقاعد النيابية موزعة مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق.

توزيع المقاعد على هذا الأساس، ضمن تشكل المجالس النيابية من نواب ينتمون إلى مختلف الطوائف والمناطق، بحيث يعكس مجلس النواب في تركيبته التركيبة المجتمعية، الطوائفية والمناطقية، غير ان هذا التوزيع للمقاعد لا يؤدي بالضرورة إلى تحقيق تمثيل صحيح، فالتمثيل الصحيح رهن بقانون للانتخاب، يعتمد نظامًا انتخابيًا في إطار دوائر انتخابية ملائمة، ويضمن تكافؤ الفرص بين المرشحين. كما هو رهن بإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

إذا ما تناولنا الانتخابات التي جرت في لبنان، بعد نهاية الحرب والتعديلات الدستورية بموجب اتفاق الطائف، أي الانتخابات التي جرت في الأعوام 1992 و1996 و2000 و2005، نرى انها جرت جميعها في إطار قوانين تعارضت مع مبادئ أساسية نص عليها الدستور، كما تعارضت مع اتفاق الطائف نفسه، فقسمت الدوائر الانتخابية على مقاسات معينة، من أجل إنجاح من يراد إنجاحه وإسقاط من يراد إسقاطه. وجرى اعتماد النظام الأكثري في دوائر انتخابية كبرى، وصل أحيانًا

عدد المقاعد فيها إلى 28 مقعدًا، للناخب حق التصويت للمرشحين عليها جميعًا، ما أدى إلى نجاح مرشحين، لا يتمتعون بتأييد شعبي، بأصوات جيّرها لهم رؤساء اللوائح، فجرى إيصال نواب إلى المجلس، ليس لهم صفة تمثيلية ولا حيثية سياسية، وقاد ذلك تدريجيًا، ومن خلال الدورات الانتخابية المتتالية، إلى احتكار التمثيل النيابي في عدد من الدوائر الانتخابية، وتهميش فئات كثيرة وإبقائها دون تمثيل. فالأكثريات النسبية في الدوائر الكبرى تحكمت بنتائج الانتخابات، وأدت إلى بقاء فئات، تجاوزت في العديد من الدوائر نصف عدد المقترعين، دون تمثيل. وهذا ما يؤدي إليه عامة النظام الأكثري في الدوائر الكبرى. فهذا النظام لا يحقق تمثيلاً صحيحاً إلا في الدوائر الفردية أو الدوائر الصغرى التي لا يتجاوز عدد المقاعد فيها الاثنين أو الثلاثة على أبعد حد. وكلما ازداد عدد المرشحين واللوائح المتنافسة في الانتخابات، في الدوائر الكبرى ذات النظام الأكثري، كلما تضاءل حجم التمثيل، ففي انتخابات العام 1992 الفائز الذي نال أكبر عدد من الأصوات في دائرة بيروت كان الرئيس سليم الحص، ولم يفز إلاّ بنسبة 55، 55 % من أصوات المقترعين، بينما لم ينل آخر الفائزين، يغيا حاجي جيرجيان، سوى 10,65 % من المقترعين. وبلغ المعدل الوسطي للفائزين حوالى 22 % من أصوات المقترعين. ولم تبلغ نسبة المشاركة في الانتخابات، بسبب مقاطعة معظم المسيحيين لها، سوى 16,24 %، ما يعني ان نسبة كبيرة من الناخبين بقيت دون تمثيل[1].

أما في انتخابات العام 1996 في دائرة بيروت، فقد نال الرئيس رفيق الحريري 63,93 % من أصوات المقترعين، بينما لم ينل آخر الفائزين في هذه الدائرة، غسان مطر، سوى 22,92 %. وكان المعدل الوسطي للفائزين حوالى 42,5 % من أصوات المقترعين. أما نسبة المشاركة في الانتخابات في هذه الدائرة فوصلت إلى 32,6 % من الناخبين المسجلين[2].

(1) تراجع الدراسة التي وضعها د. عصام سليمان، ونشرت في كتاب: الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب، المركز اللبناني للدراسات ودار النهار، بيروت، 1993، ص 277 - 319.

(2) تراجع الدراسة التي وضعها عصام سليمان، ونشرت في كتاب: الانتخابات النيابية 1996، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1998، ص 163 - 197.

وفي انتخابات العام 2000، جرى تقسيم بيروت إلى ثلاث دوائر انتخابية، فازت فيها لوائح الرئيس رفيق الحريري، فنالت في الدائرة الأولى 62,9 % من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 40,2 %، ونالت في الدائرة الثانية 56,7 % من المقترعين وكانت نسبة المشاركة 35,3 %، ونالت في الدائرة الثالثة 58,1 % وكانت نسبة المشاركة 31,8 %[1].

أما انتخابات العام 2005، فلا يمكن أن يعول في دراستها على انتخابات دوائر بيروت لأن معظم المرشحين فيها فازوا بالتزكية بسبب الظروف التي رافقت الانتخابات بعد استشهاد رفيق الحريري، والتعبئة الشعبية حول نجله سعد الدين الحريري. لذلك سنأخذ مثال انتخابات الدائرة الثانية في الشمال، وهي دائرة كبرى عدد مقاعدها 17، وبلغت فيها المنافسة أشدها بين لائحة مدعومة من سعد الدين الحريري، ولائحة أخرى مدعومة من العماد ميشال عون.

لقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الدائرة 45,23 %. متوسط ما نالته لائحة المصالحة والإصلاح، المدعومة من سعد الدين الحريري، بلغ 97721 صوتًا، أي ما نسبته 55,1 % من أصوات المقترعين، في حين ان متوسط ما نالته لائحة قرار الشعب، المدعومة من العماد عون، بلغ 71489 أي ما يساوي 40,31 % من المقترعين[2].

نستنتج من الأرقام التي أوردناها ان نسبة كبيرة من المقترعين في انتخابات 1992 و1996 و2000 و2005 بقيت دون تمثيل، وان نسبة التمثيل تضعف أكثر إذا ما أخذنا بالاعتبار الناخبين الموجودين في لبنان أثناء الانتخابات ولم يشاركوا فيها، لاقتناعهم بأن أصواتهم ستذهب هدرًا. فقانون الانتخاب، وتشكيل لوائح المرشحين من قبل الجهات النافذة، والطريقة التي كانت تجري فيها العمليات الانتخابية، كانت كفيلة بتحديد نتائج الانتخابات، في العديد من الدوائر، قبل إجرائها.

(1) كمال فغالي، الانتخابات النيابية اللبنانية 2000، بيروت، 2001، ص 166 - 172.
(2) عبدو سعد، الانتخابات النيابية لعام 2005 قراءات ونتائج، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، بيروت، 2005.

أضف إلى ذلك ان اعتماد الدوائر الكبرى في نظام أكثري أدى إلى تحكم أكثريات من لون طائفي معين بمصير المقاعد النيابية المخصصة للطوائف الأخرى، وبالتالي عدم توافر الحد الأدنى في تمثيل هذه الطوائف.

هذه الأمور تؤكد أن صحة التمثيل غير متوافرة عامة، دون أن ننكر ان هناك نواب في المجلس لا يرقى الشك إلى قدرتهم التمثيلية، إلى جانب نواب آخرين لا صفة تمثيلية لهم، دخلوا المجلس من طريق تركيب اللوائح في نظام أكثري في دوائر كبرى، تحولت فيها لوائح المرشحين إلى ما سمي «بالبوسطة» التي توصل من يصعد إليها إلى مجلس النواب.

ومن الطبيعي في هكذا أوضاع أن لا يكون التمثيل عادلاً، وان لا تتمثل كل فئة وكل قوة سياسية بعدد من النواب يوازي حجم قاعدتها الشعبية. فبعض القوى تمثلت في الدورات الانتخابية المتتالية منذ العام 1992 بعدد من النواب أكبر من حجم قاعدتها الشعبية، وبعضها تمثل بعدد من النواب أقل من قاعدتها الشعبية، والبعض الآخر لم يُمثل مطلقاً على امتداد عدة دورات، وهذا ما حدث للتيار الوطني الحر الذي يتزعمه العماد ميشال عون، فلم يُمثل في مجلس النواب سوى في انتخابات العام 2005، وكذلك القوات اللبنانية.

لقد كان لتدخل النظام السوري في شؤون لبنان الداخلية، من خلال الأجهزة التابعة له، وللنزعة التسلطية لدى الجهات اللبنانية المتحالفة معه، الدور الأكبر في تشويه التمثيل النيابي، في انتخابات الأعوام 1992، و1996، و.2000 أما في انتخابات العام 2005، التي جرت على أساس قانون 2000، فإن العصبيات الطائفية والمذهبية لعبت دورًا أساسيًا في تحديد نتائج الانتخابات.

وإذا كان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف والمناطق أدى إلى تحقيق نوع من التوازن في تمثيلها، دون أن يتوافر قدر كافٍ من صحة التمثيل وعدالته، فإن تمثيل المرأة في مجلس النواب بقي ضعيفًا إلى حدٍ كبير، وقد تراوح عدد النساء، في المجالس المنتخبة ما بين العام 1992 والعام 2005، بين اثنين وستة، على الرغم من نمو الحركة النسائية في لبنان، وانخراط المرأة اللبنانية منذ زمن بعيد في النشاطات الاجتماعية والسياسية.

أما الحركات النقابية فهي غير ممثلة في مجلس النواب، وتكتفي بلعب دورها كقوة ضغط مع العلم ان عددًا من النواب ينتسبون إلى نقابات المهن الحرة (محامين، أطباء، مهندسين. . .)، وهم يمثلون القوى السياسية التي ينتمون إليها، ولا يمكن القول بأنهم يمثلون النقابات المسجلين فيها.

وإذا ما تناولنا تركيبة المجالس النيابية لناحية انتماء النواب الطبقي، نرى أن طبقة كبار الرأسماليين ممثلة في المجلس، إضافة إلى تمثيل الطبقة الوسطى من أصحاب المهن الحرة. أما الطبقة الفقيرة فتكاد تكون معدومة التمثيل.

1 – 2 تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعدالته، وهو يتطلب تنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآلية الملائمة لضبط الانفاق والتبرعات للحملة الانتخابية بعد تحديد سقف التبرع، ووضع نظام للعقوبات بحق المخالفين، وتحديد الجهات التي لها صلاحية فرض هذه العقوبات.

1 – 2 – 1 تنظيم الإعلام الانتخابي في قانون الانتخاب بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

لم تتناول قوانين الانتخابات في لبنان، حتى الآن، تنظيم الإعلام الانتخابي، بما يضمن استخدام وسائل الإعلام، المرئي والمسموع والمكتوب، من قبل المرشحين بالتساوي، إن بالنسبة للمدة المعطاة للمرشح، أو بالنسبة للزمان الذي تستخدم فيه وسيلة الإعلام، أو بالنسبة لتكاليف الاستخدام، واقتران المخالفات بعقوبات. مع العلم ان لبنان بحاجة لتنظيم الإعلام الانتخابي أكثر من غيره من الدول، لأن وسائل الإعلام المرئي والمسموع تملكها جهات سياسية، وزعت عليها الرخص، بموجب قانون الإعلام المرئي والمسموع، في إطار المحاصصة بين الجهات السياسية النافذة، وهذه الجهات تخوض الانتخابات وتحوّل وسائل الإعلام التابعة لها إلى وسيلة للدعاية الانتخابية، في حين ان منافسي هذه الجهات قد لا يكون بإمكانهم الظهور في أية وسيلة إعلامية بسبب افتقارهم إلى المال.

ومن أجل التعويض عن النقص في مجال تنظيم الإعلام الانتخابي، نص قانون

الانتخاب، في المادة 68 منه على تحظير الإعلان الانتخابي في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وكذلك المكتوبة غير السياسية، خلال الحملة الانتخابية المحددة من تاريخ دعوة الهيئات الانتخابية حتى إجراء الانتخابات وإعلان النتائج النهائية تحت طائلة التعطيل والإقفال التام بقرار يصدر عن محكمة المطبوعات في غرفة المذاكرة. غير ان وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، بما فيها تلفزيون لبنان التابع للدولة، ووسائل الإعلام المكتوبة غير السياسية، تعاطت الإعلان الانتخابي على نطاق واسع جدًا في انتخابات 1996 و2000، ولم تُطبق المادة 68، سوى في الانتخابات الفرعية في المتن الشمالي في العام 2002، وجرى اتخاذ قرار قضائي بحق تلفزيون MTV قضى بإقفاله إقفالاً تامًا. وهكذا طبقت المادة 68 انتقائيًا بما يخدم مصالح الجهات السياسية النافذة. إن نص المادة 68 لم يأت في محله، وكان من المفترض وضع قانون ينظم الإعلام والإعلان الانتخابيين يضمن تكافؤ الفرص في الإعلام بين المرشحين. وقد عمد مجلس الوزراء في العام 2000 إلى وضع مشروع قانون تناول مصاريف الحملات الانتخابية وسقفها وتكافؤ الفرص في الإعلام والإعلان الانتخابيين، أُحيل إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 2299 بتاريخ 27/ 1/ 2000، غير أنه بقي في أدراج مجلس النواب، ولم تجرِ مناقشته، وفي مطلع العام 2005، أقر مجلس الوزراء مشروع قانون يتعلق بمصاريف الحملات الانتخابية وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وأحاله إلى مجلس النواب بالمرسوم رقم 14087 بتاريخ 31/ 1/ 2005، ولم يجرِ بحثه وبته. وجرت الانتخابات في العام 2005 كما في العام 2000 في ظل فوضى إعلامية[1].

1 – 2 – 2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين في الإعلان

نص قانون الانتخاب في لبنان على تنظيم الإعلان الانتخابي، فجاء في المادة

(1) نسبة عالية من النواب المشاركين في الإستطلاع (74 %) أكدت ان المرشحين للانتخابات لا يتمتعون بفرص متساوية في وسائل الإعلام الخاصة والحكومية، تمكنهم من التواصل مع ناخبيهم. كما ان معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع رأوا ان ليس هناك تكافؤ فرص بين المرشحين.

64 منه أن «السلطة الادارية تعين في كل مدينة أو مكان جامع مواضع خاصة لالصاق الاعلانات الانتخابية طيلة مدة الانتخاب، وتمنع اليافطات في عرض الشوارع. ويمنع نشر أي إعلان أو صور للمرشحين في غير المواضع المعينة للإعلانات»

كما نصت المادة 66 من قانون الانتخاب على انه «يحظر توزيع كل نشرة أو مخطوطة لصالح مرشح أو عدد من المرشحين أو ضدهم يوم الانتخاب. وعند حصول مخالفة من هذا النوع تصادر الأوراق والمنشورات والمخطوطات ويعاقب المخالف بالحد الأعلى للغرامة المنصوص عليها في المادة 69 من هذا القانون»[1].

هذه النصوص بقيت دون تطبيق، ففي كل انتخابات كانت الفوضى الإعلانية سيدة الموقف، والأقوى ماليًا يسيطر على وسائل الدعاية بما فيها الإعلان ويؤثر على خيارات الناخبين، فقد تم استعمال اللوحات الإعلانية العائدة للشركات الخاصة دون أي تنظيم، وجرى تكليف شركات إعلان دولية للقيام بالحملات الإعلانية للمرشحين الأثرياء[2].

1 – 2 – 3 تحديد سقف التبرع بالمال للحملات الانتخابية

لقد تعاظم دور المال في الانتخابات النيابية منذ انتخابات العام 1996، فأُنفق على الحملات الانتخابية في كل دورة انتخابية أكثر من مئة مليون دولار أميركي، وبخاصة في بيروت والشمال، دون وجود أية ضوابط في قانون الانتخاب للانفاق على الحملة الانتخابية. وقد أنفق المال في الانتخابات بطرق مختلفة ومبتكرة، كتقديم مساعدات، واعانات، وتبرعات، وتكوين ماكينات انتخابية ضخمة تضم الآلاف من الذين يتقاضون أجراً، وغير ذلك من الوسائل التي هي بمثابة رشوة مقنعة، إضافة إلى شراء الأصوات[3]. كما أن المال لعب دورًا في دخول لوائح المرشحين الأقطاب وشكل بذلك وسيلة للوصول إلى المجلس.

(1) نصت المادة 69 على غرامة مالية تتراوح ما بين ثلاثة ملايين وخمسة ملايين ليرة لبنانية.

(2) تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات.

(3) European Union Election Observation Mission Parliamentary Elections 2005, Final Report pp. 38-40.

لذلك يمكننا القول ان المال لعب دورًا أساسيًا وأحيانًا حاسمًا في الانتخابات، والمحاولات التي جرت في العام 2000 و2005 لتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية باءت بالفشل.

1 – 2 – 4 تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية

ليس في القانون ما ينظم التبرع بالمال للحملات الانتخابية، ولا يمكن ضبط التبرع إلاّ في إطار قانون يحدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية. لذلك لا تُعرف مصادر التبرع، ولا قيمة المبلغ الذي جرى التبرع به. فأحيانًا يجري التبرع من قبل جهة واحدة بكامل مصاريف الحملة الانتخابية، فيصبح المرشح، خاصة إذا فاز في الانتخابات، تابعًا لمن تبرع له.

1 – 3 انتخابات حرة ونزيهة

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل. فينبغي أن يتمكن الناخب من تحديد خياراته بحرية تامة، دون تدخل من قبل السلطة وأية جهة أخرى. ويجب إدارة العمليات الانتخابية بما يمنع التزوير والغش والإهمال، وبخاصة في فرز الأوراق وإعلان النتائج.

1 – 3 – 1 مطابقة إدارة العملية الانتخابية للمعايير الدولية

لقد كان للقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري، بإبطال نيابة بعض الفائزين في انتخابات 1996، أثر بارز في سعي وزارة الداخلية اللبنانية إلى تحسين إدارة العمليات الانتخابية، فجاءت الثغرات في انتخابات العام 2000 أقل من تلك التي كانت في العام 1996. غير ان بعثة الإتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية اللبنانية في العام 2005، تناولت في تقريرها النهائي، عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين، وضرورة وضع قانون انتخابات جديد، وسلطت الضوء على ثغرات أساسية في العملية الانتخابية لجهة سرية الانتخاب، والضغوط التي يتعرض لها الناخبون في أقلام الاقتراع من قبل مندوبي المرشحين، والحملات الدعائية التي تتكثف يوم الانتخاب. وتأثر الناخبين بنتائج الدورات الانتخابية السابقة، ما يستدعي إجراء الانتخابات في يوم واحد. كما ان البعثة لفتت النظر إلى ضعف

الشفافية في فرز الأوراق وإعلان النتائج، وحرق هذه الأوراق مباشرة بعد الفرز، ما يجعل من المستحيل إعادة التدقيق بالفرز.

وقد لفت التقرير إلى ثغرات تسبق يوم الاقتراع، وتتعلق بتسجيل الناخبين، وبالحصول على البطاقة الانتخابية، حيث ان الناخب لا يستطيع الحصول عليها بسهولة، فيستغل ذلك بعض المرشحين الذين يتولون ايصال البطاقات إلى الناخبين كوسيلة لكسب أصواتهم.

كما ان البعثة أشارت إلى عدم اتخاذ القرارات بشأن إدارة العمليات الانتخابية، يوم الانتخاب، وفق آلية محددة وواضحة، فالقرارات لا تتخذ بشفافية، وفي أحيان كثيرة لا يُعرف من اتخذ القرار. وقد لاحظت البعثة ان الشكاوى كانت شبه معدومة لضعف في ثقافة الناخبين. هذا وقد أكد معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع ان الانتخابات لا تجري في مناطقهم بما يضمن حريتها ونزاهتها.

1 – 3 – 2 إشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تشرف في لبنان وزارة الداخلية على الانتخابات في جميع مراحلها، ويجري دائمًا الكلام عن التدخل لصالح مرشحين معينين. وقد طالبت بعض الجهات، ومنها هيئات في المجتمع المدني، والجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، كما طالبت البعثة التي تولت مراقبة انتخابات العام 2005، بإنشاء هيئة مستقلة وحيادية تشرف على العمليات الانتخابية، وتتولى مهام وزارة الداخلية، وتعطى صلاحيات كاملة تمكنها من أداء مهامها.

هذا وقد اعتبر معظم المشاركين في الاستطلاع ان السلطة التي تشرف على الانتخابات ليست موضع ثقة وليست حيادية.

1 – 3 – 3 جهة وآليات فعّالة وحيادية للنظر في الطعون النيابية والشكاوى

ليس هناك آليات واضحة للنظر في الشكاوى التي تقدم أثناء الانتخابات، أما بالنسبة إلى الطعون النيابية، فيتولى النظر فيها المجلس الدستوري، وفق آلية واضحة حددها قانون انشائه، وقد جرى إبطال أربع نيابات في العام 1996، ولم يجر إبطال أية نيابة في العام 2000، وحامت الشكوك حول المجلس الدستوري بعد انتخابات

المتن الفرعية في العام 2002. وأصدر مجلس النواب قرارًا، في العام 2005، قضى بإرجاء بت المجلس الدستوري بالطعون النيابية لانتخابات 2005، ريثما يعاد النظر في تكوينه.

1 – 4 المحاسبة في الانتخابات

لا تستقيم الديمقراطية، وبالتالي مسيرة الحكم، إلا بالمحاسبة. فالشعب ينبغي أن يحاسب من تولى السلطة نيابةً عنه. والمحاسبة تتم من خلال الانتخابات. فالغاية من إجراء الانتخاب دورياً ليس فقط الوقوف على خيارات المواطنين، وإفساح المجال أمام إمكانية تداول السلطة وتجددها، إنما أيضًا إعطاء الفرصة للناخبين للقيام بدورهم في المحاسبة، وضبط مسيرة الحكم.

1 – 4 – 1 عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

الشرط الأساسي لقيام الناخب بدوره في المحاسبة، أن يتحرر من العلاقات التقليدية والموروثة التي تقيده. وهذا ليس بالأمر السهل في مجتمع لا تزال تسيطر فيه هذه العلاقات. ففي لبنان لا يزال الانتماء الطائفي يطغى على الانتماء الوطني، بشكل عام. فيجد عدد كبير من المواطنين أنفسهم مقيدين داخل شبكة من العلاقات الطائفية، فتستبد العصبيات الطائفية في تحديد خياراتهم يوم الانتخاب، ولا يعود بمقدورهم إجراء المحاسبة.

هذا ما برز في الانتخابات النيابية، وبخاصة في انتخابات 2000 وعلى الأخص في انتخابات 2005، حيث بلغ الاصطفاف الطائفي ذروته. فأدت الاصطفافات الطائفية إلى احتكار تمثيل معظم الطوائف الكبرى من قبل من ترى فيهم الطائفة قادتها الأبرار الذين لا تجوز محاسبتهم، فجرى الاقتراع لمن هو على لوائحهم بشكل تلقائي، دون البحث في مدى جدارته لتمثيل الشعب والقيام بالدور المفترض أن يقوم به في مجلس النواب.

1 – 4 – 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

تفترض المحاسبة في الانتخابات تحرر الناخب من العلاقات الشخصية والاقتراع في ضوء اقتناعاته. وهذا يتطلب درجة متقدمة من الوعي والتحرر لا تتوافر

في كثير من الناخبين. ففي لبنان لا تزال العلاقات الشخصية تلعب دورًا أساسيًا في تحديد خيارات الناخبين. وهذه العلاقات تتغذى بالنشاطات الاجتماعية الكثيفة التي يقوم بها المرشحون للنيابة، كحضور الأعراس والمآتم والحفلات ومختلف المناسبات الاجتماعية، في حين تبدو فيه الانتماءات الحزبية محدودة بشكل عام. لذلك تلعب العلاقات الشخصية دورًا في تحديد خيارات الناخبين الذين لا يقيمون في هذه الحالة أي وزن للمحاسبة.

1 – 4 – 3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية بسلوك الناخب

تقوم العلاقات الزبائنية على تبادل الخدمات بين الناخب والنائب أو المرشح، بحيث يقدم هذا الأخير الخدمات للناخب، وفي المقابل يمنحه الناخب صوته في الانتخابات. هذه العلاقات الزبائنية تقف عقبة في وجه المحاسبة. وهي منتشرة في لبنان، لأن المواطن عامةً لا يستطيع أن يصل إلى حقوقه إلا عبر وساطة أحد النافذين، الذين يشكلون صلة وصل بينه وبين إدارات الدولة ومؤسساتها العامة وأجهزتها. كما أن تردي الأوضاع الاجتماعية في لبنان، نتيجة الأزمة الاقتصادية، ساهمت في انتشار العلاقات الزبائنية، التي أضافت إلى الخدمات التي يقدمها النائب أو المرشح للناخب، المساعدات المالية والمعيشية.

لا يمكن الحد من العلاقات الزبائنية، وبالتالي إفساح المجال أمام المحاسبة، إلاّ بإصلاح الإدارة وتحديثها وجعلها في خدمة المواطن، ومعالجة الأزمة المعيشية.

1 – 4 – 4 تؤدي الانتخابات إلى تغييرات في تركيبة البرلمان تعكس فعلاً مدى رضا المواطن عن أداء البرلماني

تؤدي المحاسبة عامة إلى تغيير في تركيبة البرلمان بحيث يحل أعضاء جدد مكان أعضاء فشلوا في الانتخابات. فالتغيير في تركيبة البرلمان بين انتخابات وأخرى، يدل، من الناحية المبدئية، على مدى رضا المواطنين عن أداء البرلمان. هذا إذا كان هناك محاسبة جدية.

أما في لبنان، وفي غياب المحاسبة الجدية نتيجة العوامل السابق ذكرها، فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يأتي عامةً نتيجة المحاسبة، إنما نتيجة تبدل في

التحالفات السياسية وظروف سياسية طارئة. فالتغيير الكبير في تركيبة مجلس النواب المنتخب في العام 2005، جاء نتيجة انسحاب القوات السورية من لبنان، وردة الفعل على اغتيال الرئيس رفيق الحريري، وعودة العماد ميشال عون إلى لبنان، والاستقطابات الطائفية.

1 – 4 – 5 توفر ثقافة المحاسبة

ممارسة المحاسبة تتطلب انتشار ثقافة المحاسبة بين المواطنين على أوسع نطاق، وهذه الثقافة هي جزء من ثقافة الديمقراطية، غير ان العصبيات والعلاقات الشخصية والزبائنية تقف حجر عثرة في وجه انتشار ثقافة المحاسبة في لبنان.

1 – 5 المشاركة

لا ديمقراطية بدون مشاركة فعلية. ولا يجوز أن تقتصر المشاركة على مشاركة الناخبين في الانتخابات، واختيار من يمثلهم في ممارسة السلطة، إنما يجب أن تتجاوز ذلك إلى استمرار المشاركة بين الدورات الانتخابية، من خلال مراقبة ومتابعة ما يجري على مستوى البرلمان والحكومة، والتواصل المستمر بنوع خاص مع النواب، ليبقى هؤلاء على معرفة بمطالب المواطنين وتطلعاتهم، ومواقفهم من أداء السلطة، بحيث لا تبتعد السلطة في ممارساتها عن الشعب، ولا تقوم هوة بين الدولة والمجتمع.

1 – 5 – 1 تواصل النائب الدوريّ مع الناخبين

تتطلب المشاركة تواصل النائب مع الناخبين، والتداول معهم في الشأن العام، والقضايا المطروحة، والتعرف على المشاكل التي يعانون منها، والبحث معهم في إيجاد الحلول لها. غير ان تواصل النائب مع المواطنين في لبنان نادرًا ما يتناول هذه الأمور، ويقتصر عامةً على المناسبات الاجتماعية، واللقاءات السياسية الجماهيرية التعبوية، التي يجري فيها دغدغة مشاعر المواطنين، دون البحث في مشاكلهم وفي الشأن العام. وقد رأى معظم الناخبين المشاركين في الاستطلاع أن النواب لا يشركونهم في بحث القضايا المتعلقة بالشأن العام.

1 – 5 – 2 تواصل مع / استشارة هيئات المجتمع المدني والخبراء

تلعب هيئات المجتمع المدني دورًا بارزًا في تشخيص المشاكل التي يعاني منها المجتمع، وفي بلورة حلول لها. وهيئات المجتمع المدني في لبنان ناشطة في مختلف المجالات، ولعبت أدوارًا هامة، وبخاصة أثناء الحرب، التي كان لها أثر كبير في توسيع دائرة نشاطات هذه الهيئات. وتنظم بعض هيئات المجتمع المدني ورش عمل يشارك فيها خبراء وبرلمانيون، ما يساعد على تحقيق نوع من التواصل بين المجتمع المدني والبرلمان.

1 – 5 – 3 جلسات استماع للمعنيين في المجتمع المدني

يجري أحيانًا دعوة بعض هيئات المجتمع المدني المعنية بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة على اللجان البرلمانية، للاستماع إلى آرائها، والاسترشاد بها، ما يفسح في المجال أمام هيئات المجتمع المدني للمساهمة في تحديد التوجهات التي ينبغي أن تحكم التشريعات. ولكن دعوات هذه الهيئات لحضور جلسات اللجان محدودة، وينبغي التوسع بها من أجل تحقيق المزيد من المشاركة.

2 – استقلالية البرلمان

تقوم الأنظمة الديمقراطية على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يشكل إحدى ضمانات حقوق الانسان والحريات العامة، ما يعني استقلالية كل من السلطات الثلاث، الاشتراعية، والاجرائية والقضائية، وذلك في إطار الآليات المعمول بها في النظام الدستوري المعتمد.

لقد اعتمد لبنان منذ العام 1926 النظام البرلماني، وترسخ هذا النظام بعد تعديل الدستور في العام 1990، فجاء في مقدمة الدستور ان «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة. . . »، وان «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»

تفترض استقلالية البرلمان استقلاليته كمؤسسة، كما تعني استقلاليته في ممارسة مهامه، وحماية البرلمانيين.

2 – 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

لكي يستطيع البرلمان القيام بمهامه يجب أن يتمتع بالاستقلالية تجاه السلطتين الاجرائية والقضائية، فلا تتدخل أي من السلطتين في شؤونه الداخلية. وهذه الاستقلالية تشمل عمله في التشريع، وإدارة شؤونه، وموازنته، وحفظ أمنه.

2 – 1 – 1 ضمانة الدستور استقلالية البرلمان

لقد ضمن الدستور اللبناني البرلمان كمؤسسة مستقلة عن السلطتين الاجرائية والقضائية فأناط به السلطة الاشتراعية، وجاء في المادة 43 منه أن «للمجلس أن يضع نظامه الداخلي» وفي المادة 46 أن «للمجلس دون سواه أن يحفظ النظام في داخله بواسطة رئيسه» ونصت المادة 32 على موعد انعقاد دورات مجلس النواب.

هذه النصوص تؤكد على وجود مجلس النواب كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونها، وعقد اجتماعاتها في الدورات العادية التي نص عليها الدستور. واستقلالية مجلس النواب كمؤسسة شرط أساسي لممارسة المهام الموكولة إليه.

2 – 1 – 2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

2 – 1 – 2 – 1 البرلمان يضع نظامه الداخلي

بموجب الدستور اللبناني، يضع مجلس النواب نظامه الداخلي. فالدستور اكتفى بعرض المبادئ العامة، وأحال إلى النظام الداخلي قضية تنظيم وممارسة العمل البرلماني. فالنظام الداخلي يقنن القواعد التي تحكم عمل مجلس النواب وأدائه. وهو يختلف عن القوانين العادية بالمعنى الشكلي، ذلك أن القانون الذي يقره البرلمان، يصدر عن رئيس الجمهورية، أما النظام الداخلي فيقره ويصدره مجلس النواب دون أن يكون للسلطة الاجرائية حق التدخل فيه.

وإذا كان الدستور نص على صلاحية انفراد مجلس النواب في وضع نظامه الداخلي، عملاً بمبدأ استقلالية البرلمان، وعلى أساس أن مجلس النواب سيد نفسه، فهل يعني ذلك ان النظام الداخلي لمجلس النواب يخرج عن إطار ممارسة الرقابة الدستورية عليه من قبل المجلس الدستوري؟

لقد عمدت العديد من الدول إلى تطبيق نظام الرقابة الدستورية على القوانين

الداخلية لبرلماناتها، لكون هذه القوانين تتضمن أحكامًا ذات قيمة دستورية، وأخرى ذات أهمية سياسية تتناول العلاقة بين البرلمان والحكومة، والتي لا يجوز أن ينفرد البرلمان مبدئيًا في تحديد أطرها وقواعدها التفصيلية. غير أن الدستور اللبناني لم يعط صراحة المجلس الدستوري صلاحية مراقبة النظام الداخلي لمجلس النواب.

2 – 1 – 2 – 2 انفراد البرلمان في إدارة شؤونه

عملاً باستقلالية البرلمان وبموجب النظام الداخلي لمجلس النواب في لبنان، يدير مكتب المجلس شؤون المجلس، وهو يتألف من رئيس المجلس ونائب الرئيس وأميني سر وثلاثة مفوضين. وقد حدد النظام الداخلي صلاحيات الرئيس ونائب الرئيس وأميني السر والمفوضين، وتتولى هيئة مكتب المجلس، درس الاعتراضات على محاضر الجلسات، وإدارة الجلسات والتصويت وإعلان نتيجة الاقتراع والفصل بها، وتقرير جدول أعمال الجلسات ونشره، وتبليغه إلى النواب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع جدول الأعمال، قبل انعقاد الجلسة بأربعة وعشرين ساعة على الأقل، وتنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها، وتقرير تعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين، ودرس العرائض والشكاوى، إضافة إلى صلاحيات أخرى.

ونص النظام الداخلي على عدد اللجان البرلمانية، وكيفية انتخابها، وصلاحياتها، واختصاصاتها، وآليات عملها.

2 – 1 – 2 – 3 انفراد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

تتطلب استقلالية البرلمان اعطاءه صلاحية وضع موازنته وانفاقها، دون أي تدخل من قبل السلطة الاجرائية على خلاف ما يجري في وضع الموازنة العامة للدولة، حيث يضع مجلس الوزراء مشروع الموازنة ويرسلها إلى مجلس النواب من أجل درسها وإقرارها. فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن تتولى هيئة مكتب المجلس تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها. فهيئة مكتب المجلس تُعد مشروع موازنته، وتُنفذ هذه الموازنة بحوالات، يوقعها رئيس المجلس أو نائبه بالاشتراك مع أحد اميني السر وأحد المفوضين، وتراعى في تنفيذها أحكام

قانون المحاسبة العمومية. وفي نهاية السنة المالية، ترسل رئاسة المجلس جداول الاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية، مصدقة من الرئيس أو نائبه. وتطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية.

2 – 1 – 2 – 4 تفرد البرلمان في تنظيم ادارته

تشمل استقلالية البرلمان صلاحية البرلمان في تنظيم إدارته وتعيين الموظفين في البرلمان والإشراف عليهم. وهذا ما هو معتمد في البرلمان اللبناني. فقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب صلاحية تقرير وتعديل ملاكات وأنظمة موظفي المجلس المدنيين والعسكريين. ويتم تعيين الموظفين في مجلس النواب بقرار من رئيس المجلس.

وعملاً بالنظام الداخلي أصدر رئيس مجلس النواب قرارًا، رقم 934 بتاريخ 8/ 12/ 2005، تحت عنوان «تنظيم مجلس النواب»، شمل تنظيم جميع الأجهزة الادارية العاملة في مجلس النواب، وتحديد ملاكاتها، وصلاحيات كل منها، وعدد العاملين فيها ورتبهم، كما شمل الوصف الوظيفي.

2 – 1 – 2 – 5 تولي المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له

يتولى حفظ أمن البرلمان جهاز أمني خاص به وتابع له. وفي لبنان تتولى شرطة مجلس النواب هذه المهمة. وهيئة مكتب المجلس تضع نظام شرطة المجلس، ويتم تعيين أفرادها وترقيتهم بقرار من رئيس مجلس النواب. وأناط النظام الداخلي برئيس المجلس صلاحية حفظ الأمن داخل المجلس وفي حرمه، ويلفظ ويطبق العقوبات.

2 – 1 – 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

من مظاهر استقلالية البرلمان تحديد دورات انعقاده في نص دستوري، بحيث لا يكون انعقاد هذه الدورات عرضة لتأجيل أو إلغاء، والحيلولة دون قيام البرلمان بمهامه.

لقد نصت المادة 32 من الدستور اللبناني على ان مجلس النواب يجتمع في كل سنة في عقدين عاديين. العقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من

شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة.

كما ان المادة 33 من الدستور نصت على ان لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها. وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

غير ان المادة 59 من الدستور منحت رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهرًا واحدًا، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد، وبموجب المادة 54 من الدستور فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء باعتبار ان الحكومة هي التي تتحمل تبعة تأجيل دورة انعقاد مجلس النواب.

ويمكننا القول ان هذه الصلاحية لا لزوم لها وهي تحد من استقلالية مجلس النواب، وإذا كانت قد بررت بالظروف الاستثنائية التي قد تتطلب تأجيل انعقاد دورة مجلس النواب، فالظروف الاستثنائية تستدعي عقد جلسات مجلس النواب وليس تأجيلها.

2 – 1 – 4 تحديد ولاية البرلمان في الدستور

يعتبر البعض ان تحديد ولاية البرلمان في نص دستوري يشكل ضمانة أفعل من تحديد هذه الولاية في قانون الانتخاب، على أساس ان الدستور أعلى من القانون، وتعديله يتطلب أكثرية نيابية موصوفة، ويمر بآليات معقدة لا يتطلبها القانون العادي.

لم يحدد الدستور في لبنان ولاية مجلس النواب، فهذه الولاية حددت في قوانين الانتخاب. ولم يسبق أن عُدلت هذه القوانين لجهة تقصير ولاية مجلس النواب الذي هي أربع سنوات.

2 – 1 – 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

نص الدستور اللبناني، كسائر الدساتير التي تعتمد النظام البرلماني، على إمكانية

حل مجلس النواب من قبل السلطة الاجرائية، وذلك في إطار مبدأ التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، فصلاحية مراقبة الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب الثقة منها وإسقاطها ساعة يشاء، يوازيها حق السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب قبل انتهاء ولايته ودعوة الهيئة الناخبة إلى انتخاب مجلس جديد. غير ان الدستور، بعد تعديله في العام 1990، ربط حل مجلس النواب بشروط صعبة التحقيق نصت عليها المادتان 65 و77، بحيث أصبح الحل من الناحية العملية مستحيلاً. فيستطيع رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب «إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى».

أما في معرض تعديل الدستور، فإذا أصر مجلس النواب على التعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء، فلرئيس الجمهورية إما اجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء انتخابات نيابية جديدة خلال ثلاثة أشهر.

وهكذا يبدو أن حل مجلس النواب غدا أمرًا صعبًا لا بل مستحيلاً، ما يعزز استقلالية مجلس النواب ولكن على حساب التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية. هذا في النصوص أما في الممارسة فقد بدت الأمور مختلفة، فالمجلس النيابي، وعلى امتداد السنوات التي أعقبت اتفاق الطائف، خضع لهيمنة السلطة الاجرائية، التي خضعت بدورها لمراكز النفوذ التي تمثلت بالقيادات التي كانت متحالفة مع سوريا.

2 – 2 حماية البرلمانيين

تتطلب استقلالية البرلمان حماية البرلمانيين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من السلطتين الاجرائية والقضائية، ومن الضغوط غير المشروعة من قبل الأجهزة الأمنية والعسكرية، ومن الاغراءات المالية، وذلك لكي يتمكنوا من القيام بمهامهم بحرية ونزاهة.

تجري حماية البرلمانيين من خلال الحصانة البرلمانية، وحفظ سلامتهم الجسدية، ودفع تعويضات مالية لهم.

2 – 2 – 1 تكريس الدستور الحصانة النيابية

تشكل الحصانة البرلمانية ضمانة، تمكّن البرلمانيين من ممارسة مهامهم باستقلالية تامة. وهي تقوم عل مبدأين: عدم المسؤولية والحرمة الشخصية(1). والحصانة البرلمانية هي مجموعة الأحكام الدستورية التي تؤمن للبرلمانيين نظامًا قانونيًا مختلفًا عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما خص علاقاتهم بالعدالة، وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم واستقلاليتهم(2).

لقد نصت المادة 39 من الدستور على انه «لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته» فالنائب غير مسؤول، عما يبديه من أفكار وآراء قولاً وكتابة طيلة مدة نيابته، سواء أكان ذلك داخل البرلمان أو خارجه. فاللامسؤولية تحمي أقوال النائب وأعماله البرلمانية، وتمتد لتحميه بعد انتهاء نيابته من الملاحقة بسبب الآراء والأفكار التي عبّر عنها أثناء نيابته.

وإذا كانت اللامسؤولية تمنع إقامة دعوى جزائية بحق النائب، فهي لا تمتد إلى الدعاوى المدنية بالتعويض، التي يحق للمتضرر أن يقيمها على النائب، استنادًا إلى مسؤوليته المدنية ووفقًا لأحكام المادة 13 من قانون الموجبات والعقود.

أما بشأن الحرمة الشخصية أو الحصانة الجزائية، فقد نصت المادة 40 من الدستور اللبناني على انه «لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليه إذا اقترف جرمًا جزائيًا إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود)»

الهدف من هذا النص الحيلولة دون ملاحقة أعضاء مجلس النواب، ومنعهم من القيام بمهامهم النيابية، من طريق تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة يكون الهدف منها

(1) Yves GUCHET, Droit parlementaire, Paris, Economica, 1996, pp. 90-99.

(2) Le statut du député «Connaissance de l'Assemblée», Paris, Economica, 1989, p. 5.

حرمان النائب من حضور جلسات المجلس. أما إذا اقترف النائب جرمًا جزائيًا، في حالة وجود المجلس في دور انعقاد، فلا يمكن ملاحقته أو إلقاء القبض عليه إلا بإذن المجلس نفسه[1].

2 – 2 – 1 – 1 تقليص إمكانية رفع الحصانة النيابية في بعض الحالات

بما ان الحصانة النيابية لا ترفع إلا بقرار من مجلس النواب، لكونها ملك المجلس، ترتبط به كمؤسسة ولا ترتبط فقط بالنائب لكونه عضوًا في المجلس، فالحصانة النيابية تتعلق بالانتظام العام، ولا يرفع مجلس النواب الحصانة عن أحد أعضائه إلا في المسائل الجرمية والجنحية، وبعد التأكد من جدية الاتهامات الموجهة للنائب. ولا تدخل في هذه المسائل الأعمال المدنية والمخالفات الضريبية وغرامات مخالفات قانون السير. كما انه لا ترفع الحصانة عن النائب في الحالات المتعلقة بمواقفه وآرائه وتصريحاته وخطبه، لأنها تندرج في إطار اللامسؤولية. ورفع الحصانة يجري وفق آلية نص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب[2].

2 – 2 – 1 – 2 آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

لا تجوز خلال دورات انعقاد المجلس، ملاحقة النائب جزائيًا أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود).

ينبغي أن يقدم وزير العدل طلب الإذن بالملاحقة مرفقًا بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز، تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان وقوعه، وعلى خلاصة عن الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة[3].

يقدم طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس الذي يدعو هيئة مكتب المجلس ولجنة الادارة والعدل إلى جلسة مشتركة لدرس الطلب، وعلى هذه الهيئة تقديم تقريرًا بشأنه في مهلة أقصاها أسبوعان[4].

---

(1) في حالة اللامسؤولية، لا يستطيع المجلس رفع الحصانة عن النائب.
(2) الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب: الحصانة النيابية ورفعها.
(3) النظام الداخلي، مادة 91.
(4) النظام الداخلي، مادة 92.

إذا لم تقدم الهيئة المشتركة تقريرها في المهلة المعينة وجب على رئاسة المجلس إعطاء علم بذلك للمجلس في أول جلسة يعقدها، وللمجلس أن يقرر منح الهيئة المشتركة مهلة إضافية بالقدر الذي يراه كافيًا أو وضع يده على الطلب وبتّه مباشرةً[1].

عندما يباشر المجلس البحث في طلب رفع الحصانة يجب استمرار المناقشة حتى بتّ الموضوع نهائيًا.

للإذن بالملاحقة مفعول حصري، ولا يسري إلا على الفعل المعين في طلب رفع الحصانة[2]. يتخذ قرار رفع الحصانة بالأكثرية النسبية وفقًا للمادة 34 من الدستور.

أما بالنسبة لملاحقة النائب بالجرم المشهود أو خارج دورة الانعقاد أو قبل انتخابه نائبًا فقد نصت المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن «تستمر الملاحقة في دورات الانعقاد اللاحقة دون حاجة إلى طلب اذن المجلس، ولكن على وزير العدل أن يحيط المجلس علماً بالأمر في أول جلسة يعقدها، وللمجلس الحق بأن يقرر عند الاقتضاء بناءً على تقرير الهيئة المشتركة المشار إليها في المادة 92 (هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل) وقف الملاحقة بحق النائب وإخلاء سبيله مؤقتًا أثناء الدورة إذا كان موقوفاً وذلك إلى ما بعد دور الانعقاد»

وقد استقر التعامل في لبنان على عدم ملاحقة النائب، حتى خارج أدوار الانعقاد، إلا بإذن من مجلس النواب[3].

وهكذا يبدو ان الحصانة النيابية تشكل ضمانة أكيدة للنائب في لبنان، فلم ترفع الحصانة ما بعد العام 1990 إلا في حالتين وبقرار من مجلس النواب، ونادرًا ما رُفعت قبل ذلك. وفي كل مرة كانت ترفع الحصانة لدواعٍ جدية، ولم يستخدم رفع الحصانة أو التهويل به كوسيلة للضغط على النواب إلا في حالات نادرة.

(1) النظام الداخلي، مادة 93.

(2) النظام الداخلي، مادة 95.

(3) لقد امتنع القضاء عن ملاحقة النائب حبيب حكيم خارج دور الانعقاد، تاركًا المبادرة إلى مجلس النواب بعد فتح الدورة الاستثنائية. وقد وافق المجلس على رفع الحصانة عنه، وكان قد رفع الحصانة قبل ذلك عن النائب يحيى شمص، وقد أدت المحاكمة إلى سجنه.

هذا ومن الضروري عدم استغلال الحصانة كوسيلة للحماية من القانون.

2 – 2 – 2 ضمان دستوري لحرية المشترع في التعبير

لقد ضمن الدستور اللبناني منذ العام 1926 حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات، وذلك ضمن دائرة القانون ولجميع المواطنين دون استثناء (المادة 13).

وأعطى ضمانة إضافية للنائب من أجل تمكينه من أداء مهامه البرلمانية بحرية تامة ودون قيود، فنص في المادة 39 على انه «لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته»

وقد استقر موقف مجلس النواب على تفسير المادة 39 تفسيرًا واسعًا، لا يحصر عدم إمكانية ملاحقة النائب بسبب آرائه وأفكاره في نطاق الولاية التشريعية وأقوال النائب في حرم البرلمان. فمبدأ لا مسؤولية النائب في لبنان في هذا المجال هو مطلق.

2 – 2 – 3 الأمن الجسدي والضغوط غير المشروعة

لا يستطيع عضو البرلمان ممارسة مهامه بحرية، حتى ولو كان هناك ضمانات دستورية، ما لم تتوافر له السلامة الجسدية، بعيداً عن التهديدات والضغوط.

لقد جرى الكلام على ضغوط مورست على النواب في لبنان، في مناسبات مختلفة، فقد تعرض النواب لضغوط من قبل القوات الإسرائيلية التي احتلت بيروت في العام 1982 وذلك أثناء انتخاب رئيس الجمهورية، وبعد ذلك التصويت على اتفاق 17 أيار (مايو). كما تعرضوا لضغوط من قبل الأجهزة الأمنية السورية واللبنانية، قبل خروج القوات السورية من لبنان. وقد وقّع عدد من النواب في شهر شباط (فبراير) من العام 2006، عريضة يؤكدون فيها أنهم وافقوا على تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في أيلول (سبتمبر) من العام 2004، تحت تأثير الضغوط والتهديدات من قبل القيادة السورية والأجهزة الأمنية التي كانت تابعة لها.

لا يستطيع أحد أن ينكر الضغوط والتدخلات، في كل شاردة وواردة، من قبل الأجهزة الأمنية السورية واللبنانية التي كانت مرتبطة بها، والتي ترافقت وتهديدات أحيانًا، غير ان بعض النواب قاوموا هذه التهديدات ولم يأبهوا بها، فقد عارض تمديد ولاية الرئيس إميل لحود 28 نائبًا، كما عارض 11 نائبًا تمديد ولاية الرئيس السابق الياس الهراوي في العام 1995، غير أن بعض هؤلاء النواب أُسقط في انتخابات العام 1996 كعقاب له[1].

والعقاب لم يقف عند هذه الحدود، فقد تعرض نواب للأذية، منهم من تعرض لمحاولات اغتيال، ومنهم من اغتيل (رفيق الحريري وباسل فليحان وجبران التويني).

2 – 2 – 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

تشكل التعويضات المالية للبرلمانيين ما يمكن تسميته بالأمن المالي، والهدف من هذه التعويضات توفير عيش كريم للبرلماني، يمكّنه من الانصراف إلى ممارسة مهامه البرلمانية، وتكريس كامل وقته لها، وتحصينه في وجه المغريات المالية التي قد تأتي من جهات معينة، بهدف تسخيره لخدمة مصالحها الخاصة على حساب الصالح العام.

إن التعويضات التي يتقاضاها النائب في لبنان ملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، وهي تعتبر كبيرة قياسًا لمستوى الرواتب والتعويضات التي يتقاضاها العاملون في القطاع العام.

لقد حدد القانون رقم 717 تاريخ 5/ 11/ 1998 تعويضات ومخصصات النائب الشهرية كما يلي:

(1) يؤكد النائب السابق مخايل الضاهر انه أسقط في عكار، في انتخابات العام 1996، لأنه عارض تمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي، ومن ثم أُسقط في الانتخابات الفرعية، التي جرت بعد أشهر بسبب صدور قرار عن المجلس الدستوري أبطل نيابة فوزي حبيش، وذلك للسبب نفسه.

المخصصات	تعويض تمثيل	تعويض تشريفات	تعويض سيارة	تعويض سائق وأمين سر	المجموع
3 ملايين ليرة	1,5 مليون ليرة	1 مليون ليرة	1,5 مليون ليرة	1,5 مليون ليرة	8,5 مليون ليرة

تضاف إليها 2,5 مليون ليرة شهريًا كمساعدة اجتماعية، ليصبح مجموع ما يتقاضاه النائب 11 مليون ليرة، أي ما يساوي 36 مرة الحد الأدنى للأجور المحدد ب300 ألف ليرة شهريًا، وما يساوي بالعملة الأجنبية حوالى 7500 دولار أميركي(1).

كما يتقاضى النواب السابقون مخصصات وتعويضات(2). هذا مع ان العديد من النواب يستمرون في ممارسة مهنهم أثناء ولايتهم النيابية، ولا يكتفون بما يحصلون عليه من تعويضات ومخصصات(3).

2 – 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

ينبغي أن يتمتع البرلمان باستقلالية في ممارسة مهامه لكونه منبثقًا من الشعب عبر الانتخاب العام والمباشر، والمعبر عن السيادة الوطنية، وحامي حقوق المواطنين وحرياتهم، والساهر على المال العام، والعامل على ضبط أداء الحكومة وترشيده.

(1) لمزيد من المعلومات يراجع «مجلس النواب 1920–2000»، وقائع حول لبنان 3، الدولية للمعلومات، بيروت، 2003.

(2) حدد القانون رقم 25/ 74 تاريخ 25/ 9/ 1974 تعويضات ومخصصات النواب السابقين وعائلاتهم كما يلي: يتقاضى كل من سبق وانتخب نائبًا النسب الآتية من المخصصات والتعويضات التي يتقاضاها النائب الفعلي:
- عن دورة نيابية كاملة 55 %
- عن دورتين نيابيتين 65 %
- عن ثلاث دورات نيابية وما فوق 75 %

وإذا توفي النائب أثناء دورته الأولى اعتبر وكأنه أمضى 3 دورات، وفي حال وفاة النائب السابق يقتصر حق أسرته على 75 % من المخصصات التي كان يتقاضاها.

(3) معظم النواب المشاركين في الاستطلاع اعتبروا أن تعويضاتهم غير كافية.

واستقلالية البرلمان في ممارسة مهامه تقتضي حصر التشريع في البرلمان وتوسيع صلاحياته في هذا المجال، وتجنيبه الضغوط التي يمكن أن تمارس عليه بشكل غير شرعي.

2 - 3 - 1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان

لقد أناط الدستور اللبناني السلطة المشترعة بهيئة واحدة هي مجلس النواب. ونص على أنه لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب[1]. ومنح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القوانين وطلب نشرها، دون أن يكون له حق إدخال أي تعديل عليها أو إعفاء أحدٍ من التقيد بأحكامها[2]. غير أنه أناط حق اقتراح القوانين بمجلس النواب ومجلس الوزراء.

هذه الأمور تعني حصر صلاحية إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراسيم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ.

2 - 3 - 2 صلاحية تشريع واسعة

صلاحية التشريع بقوانين في لبنان واسعة جدًا، فهي تشمل حقوق الإنسان والحريات العامة، والأمور المالية على اختلافها، وتنظيم وزارات الدولة والمرافق العامة. فصلاحية البرلمان التشريعية في لبنان مطلقة من أي قيد دستوري، خلافاً لما اعتمدته بعض دساتير الدول ومنها فرنسا، إن في ما خص تحديد النطاق التشريعي وتوزيع صلاحية التشريع بين البرلمان والحكومة، أو في ما يتعلق بالتمييز بين القوانين بحيث تختلف الطرق المتبعة في إقرارها والأكثرية المطلوبة. فالدستور اللبناني لا يميز بين مختلف فئات القوانين ما عدا القانون الدستوري الذي يتطلب أصولاً وإجراءات خاصة وأكثرية موصوفة.

أما إقرار القوانين في مجلس النواب فبغالبية أصوات النواب الحاضرين. ولا

(1) الدستور، المادة 18.

(2) الدستور، المادة 51.

تصبح الأكثرية المطلقة مطلوبة لإقرار القوانين إلا إذا استخدم رئيس الجمهورية حقه في إعادة القانون إلى مجلس النواب ضمن المهلة القانونية.

2 – 3 – 2 – 1 أمثلة لنطاق التشريع

2 – 3 – 2 – 1 – 1 تنظيم الحريات العامة من خلال إطار قوانين يضعه البرلمان

لقد عمد مجلس النواب إلى وضع قوانين تنتظم في إطارها الحريات العامة في ضوء المبادئ التي نص عليها الدستور والتي ضمنت هذه الحريات. فوضع القوانين الآتية:

- قانون المطبوعات.
- قانون الإعلام المرئي والمسموع.
- قانون البث الفضائي.
- قانون صون الحق بسرية التخابر.

وترك للسلطة التنفيذية وضع المراسيم التنظيمية التي توضع بموجبها هذه القوانين قيد التنفيذ.

2 – 3 – 2 – 1 – 2 اقتران إعلان حالة الطوارئ بموافقة البرلمان

أخضع المشترع اللبناني إعلان حالة الطوارئ، التي تتطلبها الظروف الاستثنائية، إلى موافقة مجلس النواب، لكون هذه الحالة تشكل قيدًا على الحريات العامة، وينبغي أن تمارس تحت إشراف مجلس النواب، ولا يترك أمرها للحكومة لوحدها. لذلك نصت المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 52، تاريخ 5/ 8/ 1967، على ما يلي: «تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وان لم يكن في دور الانعقاد»

2 – 3 – 2 – 1 – 3 حصر حق فرض الضرائب والرسوم بالبرلمان

عملاً بمبدأ «لا ضريبة بدون قانون» نصت المادة 81 من الدستور اللبناني على ما

يلي: «تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلاّ بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء»

2 – 3 – 2 – 1 – 4 اقتران انفاق المال العام بموافقة البرلمان

الانفاق العام في الدولة يتم من خلال الموازنة العامة. وقد نص الدستور اللبناني في المادة 83 على انه في «كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بندًا بندًا» ولا يجوز فتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. «أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسومًا، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، قاضيًا بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية. وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حدًا أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك» (المادة 85).

إذًا الانفاق رهن بقرار من مجلس النواب من خلال إقرار الموازنة والاعتمادات الاستثنائية التي تقر بقانون. غير انه يمكن لمجلس الوزراء إتخاذ قرار يضع بموجبه الموازنة قيد التنفيذ بمرسوم إذا لم يبت مجلس النواب نهائيًا مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، وبعد انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر حتى نهاية كانون الثاني بهدف إقرار الموازنة في مجلس النواب، شرط أن يكون مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يومًا على الأقل (المادة 86). ما يبرر ذلك استمرارية سير المرافق العامة.

2 – 3 – 2 – 1 – 5 اقتران اقتراض المال من قبل الدولة بموافقة البرلمان

نظرًا لأهمية التعهدات المالية التي تتخذها الدولة تجاه الغير، وخوفًا من هدر موارد الدولة اشترط الدستور قانونية القرض العمومي بالمادة 88 منه حيث جاء فيها «لا يجوز عقد قرض ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزينة إلا بموجب قانون»

2 – 3 – 3 غياب ضغوط غير شرعية على البرلمان من قبل السلطة التشريعية أو جهات نافذة أخرى

لا تتحقق استقلالية البرلمان فقط من خلال نصوص دستورية تضمن هذه الاستقلالية، إنما تطلب أيضًا عدم ممارسة ضغوط غير مشروعة على البرلمان، لكي يستطيع أن يمارس الاستقلالية في أداء وظائفه.

في لبنان مورست، على امتداد السنوات المنصرمة ومنذ العام 1975، ضغوط على مجلس النواب من قبل الميليشيات المسلحة أثناء الحرب الأهلية، ومن إسرائيل أثناء احتلالها لبيروت ومناطق واسعة من لبنان، ومن القيادة السورية التي كانت متحكمة بالوضع في لبنان، كما مورست على البرلمان، وفي حقبات مختلفة منذ العام 1992، ضغوط من قبل ترويكا الحكم التي تمثلت بالرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء. وهذه الترويكا قلصت في أحيان كثيرة دور مجلس النواب وجعلته تابعًا لها.

من ناحية أخرى، تمارس الحكومة ضغوطًا على النواب من خلال توزيع الاعتمادات المخصصة للمشاريع في مناطقهم، فتحرم النواب المعارضين من هذه المشاريع.

3 – الأداء

لكي يحقق البرلمان الأهداف التي وجد من أجلها، لا بد له من أن يؤدي وظائفه بفاعلية.

3 – 1 الفاعلية في الاشتراع

ينبغي أن يواكب البرلمان التطورات والمستجدات على الصعيدين الداخلي والدولي، نظرًا للتداخل المتزايد بين الداخل والخارج في ظل العولمة، وتبدل المعطيات باستمرار، وأن يضع التشريعات الملائمة دون تباطؤ. كما ينبغي أن يشارك في رسم السياسات العامة، من خلال تحديد التوجهات التي تحكم السياسات المعتمدة من قبل مجلس الوزراء.

ويمكن أن نتعرف على مستوى الفاعلية في التشريع من خلال الأمور التي سنتناولها بالبحث.

3 – 1 – 1 بت البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن دورة انعقاده

وتيرة التشريع في البرلمان اللبناني سريعة جدًا. فقد أقر المجلس المنتخب في العام 1992 وخلال مدة أربع سنوات 431 قانونًا في 34 جلسة تشريع، استغرقت 316 ساعة، أي بمعدل 44 دقيقة للقانون الواحد[1].

أما المجلس المنتخب في العام 1996، فقد أقر، خلال ولايته 296 قانونًا في 18 جلسة تشريع، بمعدل وسطي يساوي تقريبًا 16 قانونًا في الجلسة الواحدة[2].

أما في العام 2003 فقد أقر مجلس النواب 58 قانونًا، كما أقر 96 قانونًا في العام 2004[3]، وأقر 68 قانونًا في العام 2005[4].

تبلغ القوانين التي يجري إقرارها في بعض جلسات التشريع حوالى الخمسين، وأحيانًا أكثر، وهذه السرعة في بت القوانين لا يبررها القول بأن مشاريع واقتراحات القوانين تأتي إلى الهيئة العامة لمجلس النواب وقد أُشبعت درسًا في اللجان البرلمانية، ولا تعود تحتاج إلا للتصويت عليها. فالهيئة العامة يجب أن تمارس دورها في مناقشة المشاريع والاقتراحات المطروحة عليها قبل أن تبتها، نظرًا لأهمية القوانين وأثرها على المواطنين والمجتمع والدولة. واللجان بدورها تُرهق بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة عليها.

يخشى أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون وجودة القوانين. لذلك يجب زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، فلا يجوز أن تقتصر هذه الجلسات على 4 أو 5 جلسات في السنة، كما يحدث عادة، خاصة ان هناك العديد من القوانين

(1) أحمد زين، الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 21، كانون الأول/ديسمبر 1996، ص 14.

(2) الحياة النيابية، مجلس النواب، المجلد 36، أيلول/سبتمبر 2000، ص 35

(3) أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب.

(4) الحياة النيابية، المجلد 57، كانون الأول/ديسمبر 2005، ص 113–117.

التي تحتاج إلى تحديث. وقد سبق أن لعبت لجنة تحديث القوانين، التي شكلها رئيس مجلس النواب، دورًا ايجابيًا في هذا المجال.

3 – 1 – 2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

إنّ التمعن في دراسة القوانين التي أقرها مجلس النواب، منذ العام 1992 حتى نهاية العام 2005، يبين أن بعضها دُرس بشكل جيد وجاء على مستوى متقدم من حيث المضمون والصياغة، كقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون حماية الملكية الأدبية والفنية، وقانون صون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال، وقانون حقوق الأشخاص المعوقين. بينما جاءت بعض القوانين على مستوى متوسط، من حيث المضمون والصياغة، كقانون الإعلام المرئي والمسموع، وقانون البث الفضائي. في حين جاءت قوانين مخالفة للمنطق القانوني السليم ومتعارضة مع الدستور، وأبرزها قوانين الانتخاب، التي جرت على أساسها الانتخابات النيابية في الأعوام 1992 و1996 و2000 و2005، ولم يجرِ الطعن بدستوريتها إلا مرة واحدة في العام 1996، فأبطل المجلس الدستوري العديد من مواد القانون المطعون به، فعدّلها مجلس النواب، ولكن التعديل جاء مخالفاً للدستور أيضًا، ولم يجرِ الطعن بدستورية القانون، فجرت انتخابات العام 1996 على أساس قانون مخالف للدستور.

كما أن بعض القوانين، كقانون حماية البيئة، لم يتناول أمورًا أساسية، وترك للسلطة الاجرائية قوننتها بمراسيم تصدر عن مجلس الوزراء.

إن جودة التشريع ترتبط إلى حدٍ كبير، بالآلية المعتمدة في عملية التشريع، وهذه الأخيرة تمر بسبع مراحل وهي التالية:

- وضع السياسات والأهداف التشريعية.
- وضع مشروع النص.
- الرقابة التقنية.
- المناقشات التمهيدية (وهي عادة أعمال اللجان).
- المناقشة العامة والمصادقة.

- النشر.
- مراقبة التنفيذ[1].

يوضع القانون من أجل تحقيق هدف محدد في إطار سياسات معينة. لكن الواقع يبيّن ضعف السياسات العامة المعتمدة في لبنان، وغياب الدراسات المعمّقة التي يستند إليها مشروع أو اقتراح القانون. «تصل مشاريع القوانين إلى اللجان النيابية لا تتجاوز الأسباب الموجبة فيها الصفحة أو الصفحتين أو الثلاث صفحات، وما من دراسات مرفقة بها»[2]. فمشروع قانون البلديات، الذي أرسل إلى مجلس النواب في العام 2003، أُرفق بأسباب موجبة لا تتجاوز الأربع صفحات، ولم ترتكز على فهم عميق لتجربة البلديات في لبنان.

كما ان تقنية التشريع تفترض أن يقترن مشروع أو اقتراح القانون بجدول مقارنة بين النص القديم والنص الجديد، لكي يبرز التغيير الذي طرأ على النص، وهذا نادرًا ما يحصل.

كما ان الصياغة القانونية تكون أحيانًا معقدة، وفيها مواد معطوفة على مواد أخرى، معطوفة على قانون سابق، معطوفة على مرسوم تطبيقي، ما يجعل فهمها وتفسيرها صعبًا.

إنّ التمعن في دراسة التشريعات اللبنانية يُبين ان بعضها يفتقر إلى وحدة المعايير، فيجري اعتماد معايير مختلفة في نص مواد القانون نفسه، وذلك لاعتبارات سياسية ومصلحية لا تتفق والمصلحة العامة. فبعض القوانين يجري تفصيلها على مقاسات محددة خدمة لمصالح أشخاص معينين. وهذا ما برز بشكل أساسي في قانون الانتخابات وقوانين الاعفاءات الضريبية. كما ان بعض القوانين لا تأتي نصوصها متفقة مع الأسباب الموجبة.

ولقد برز في المجلس المنتخب في العام 2005 اتجاه إلى استخدام التشريع كأداة تنفيذية في يد أكثرية نيابية، مع العلم ان التشريع ينبغي أن يخضع لأصول

(1) غسان مخيبر، ثلاث صفات للتشريع، مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت، 2005، ص 191.
(2) غسان مخيبر، المرجع السابق.

وقواعد ثابتة وعمومية وهي أكثر صرامة من تلك العائدة إلى تدابير وإجراءات تنفيذية[1]. ويبدو ان عدم قدرة الأكثرية على التحكم بالقرار داخل مجلس الوزراء، لاعتبارات تتعلق بالمشاركة الطوائفية وتركيبة الحكومة، دفعها إلى التعويض عن ذلك بتعديل بعض القوانين، ما أساء إلى التشريع.

3 – 1 – 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

يلعب البرلمان من الناحية المبدئية دورًا في المشاركة في رسم السياسات العامة التي تضعها الحكومة، وتأتي القوانين في إطارها لكي تحقق هذه السياسات الأهداف المرجوة منها. فالبرلمان يشارك في رسم السياسات العامة من خلال التشريع.

في لبنان، تبدو السياسات العامة ضعيفة، فقد جرى وضع آلاف الدراسات في مختلف المجالات، على امتداد الخمس عشرة سنة المنصرمة، وأُنفقت عليها مبالغ طائلة، ولم تجرِ الاستعانة بها، في رسم السياسات العامة وصياغة القوانين، إلا على نطاقٍ ضيق. فغياب الرؤية الوطنية الشاملة لدى المسؤولين في الحكومة وفي مجلس النواب، والسعي إلى تحقيق مصالح فئوية وشخصية ضيقة، يحولان دون رسم السياسات العامة، خاصة انه لم تتشكل بعد كتلة شعبية، في إطار المجتمع المدني، قادرة على أن تحمل الحكومة ومجلس النواب على رسم سياسات تأتي في صالح المواطن والدولة.

3 – 1 – 3 – 1 وضع البرلمان قوانيناً برامج، ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

تُعتمد قوانين – البرامج لتمكين الحكومة من تنفيذ سياساتها التي تمتد إلى عدة سنوات. وقد تميزت الموازنات العامة في لبنان منذ العام 1993 بتضمينها ما يعرف بالقوانين – البرامج، أي تخصيص اعتمادات لمشروع معين موزعة على عدة

(1) بول مرقص، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير، والقوانين التي أشار إليها هي تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، قانون تنظيم شؤون طائفة الموحدين الدروز، وإقتراح قانون إعادة تشكيل مجلس القضاء الأعلى.

سنوات، والقوانين - البرامج هذه اعتمدت في إطار سياسة الإعمار وإعادة بناء وتأهيل البنية التحتية في مختلف المناطق اللبنانية[1]، وكان دور مجلس النواب في وضعها محدودًا جدًا، فأقرها كما وضعتها الحكومة ودون تعديلات تذكر.

3 - 1 - 3 - 2 اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات، في قوانين يقرها البرلمان

ينبغي أن يُعدّ مجلس الوزراء هذه الخطط، فقد أناط به الدستور «وضع السياسات العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها» (المادة 65).

ويستطيع مجلس النواب أن يلعب دورًا أساسيًا في هذا المجال، فهو الذي سيتولى دراسة ومناقشة وإقرار مشاريع القوانين التي تأتي في إطار هذه السياسات، وتضعها موضع التنفيذ. ولكن دور مجلس النواب، في الواقع، محدود جدًا على هذا الصعيد. وهو يفتقر إلى خبراء وأخصائيين يمدون النواب بالدراسات المعمقة التي تساعدهم على المشاركة في وضع السياسات العامة.

تقر الخطط عادةً في مجلس النواب كما تأتي من الحكومة دون تعديل يذكر، هذا إذا وضعتها الحكومة. فقد سبق أن وضع وزير الدولة للتنمية الادارية فؤاد السعد خطة لإصلاح الادارة، بعد الاستعانة بالعديد من الخبراء والدراسات، وحاول ترجمتها إلى قوانين، غير ان هذه الخطة لم تصل إلى مجلس النواب لأن مجلس الوزراء لم يقر مشاريع القوانين بشأنها، بسبب الاختلاف في وجهات النظر بين الوزراء.

3 - 1 - 3 - 3 تعاون البرلمان مع الحكومة وتنسيق عملها من أجل رسم إستراتيجية سياسية شاملة

إن عملية النهوض بلبنان، والخروج من الأزمات التي يعاني منها، والتي تبدو متداخلة بعضها مع البعض، ولا يمكن معالجة إحداها دون معالجة الأزمات

(1) لبنان بالأرقام في 10 سنوات 1992-2002، المرجع السابق، ص 73-75.

الأخرى، تتطلب تعاونًا جديًا، بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، في رسم استراتيجية شاملة، تتناول مختلف المجالات والقطاعات، غير انه حتى الآن لم يجر البدء برسم هذه الاستراتيجية.

3 – 1 – 4 مشاركة المعنيين من هيئات المجتمع المدني في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

تندرج مشاركة هيئات المجتمع المدني في عملية التشريع في إطار الديمقراطية والحكم الرشيد، فالقوانين لها أثرها المباشر على المواطنين، وينبغي أن يكون لهم رأي فيها، لكي يُقبلوا على تطبيقها طوعًا، أو في الحد الأدنى من الإكراه، إذا لزم الأمر، ولكي يأتي القانون مراعيًا مصالح أوسع فئات الشعب ان لم يكن جميعها.

من ناحية ثانية، يمكن تعويض النقص في الدراسات، جزئيًا، بمشاركة هيئات المجتمع المدني في التمهيد لوضع السياسات والأهداف التشريعية، وبخاصة ان هيئات المجتمع المدني، المعنية مباشرة بالمشاريع والاقتراحات المطروحة على اللجان البرلمانية، يمكن أن تزود هذه اللجان بدراسات يعوّل عليها في صياغة القوانين.

تدعو اللجان النيابية أحيانًا هيئات المجتمع المدني المعنية بمشاريع واقتراحات القوانين التي تدرسها، وتستمع إلى آرائها وتتزود بالدراسات التي هي في حوزتها. وقد لعبت نقابة المحامين، وبعض كبار القضاة، دورًا بارزًا في وضع قانون أصول المحاكمات الجزائية، فجاء على درجة متقدمة لناحية المضمون والصياغة. كما ان الهيئة الوطنية لشؤون المعوقين، كان لها اليد الطولى في وضع قانون الاشخاص المعوقين، فجاء في مصاف أرقى القوانين. وهناك اتجاه في مجلس النواب لمزيد من التعاون مع هيئات المجتمع المدني.

3 – 1 – 5 الاستعانة بخبراء في دراسات اقتراحات ومشاريع القوانين

يجب أن تأتي مشاريع واقتراحات القوانين نتيجة دراسات معمقة، يضعها خبراء متخصصون في المجالات التي تتناولها هذه القوانين. وقد سبق وأشرنا إلى انه وضعت آلاف الدراسات من قبل الوزارات المختلفة بواسطة خبراء لبنانيين

وأجانب[1]، ولكن لم تجرِ الاستفادة منها إلا على نطاق ضيق. ولا يوجد في مجلس النواب خبراء متخصصون في مختلف الحقول التي يتناولها التشريع لكي يزودوا النواب بالدراسات التي تتطلبها دراسة مشاريع واقتراحات القوانين. ولا تجري الاستعانة بمكاتب دراسات خاصة إلا نادرًا، بينما كانت تجري الاستعانة بخبراء في التشريع في إطار لجنة تحديث القوانين، وببعض القضاة ورجال القانون وخبراء في إطار لجان فرعية.

3 – 2 فاعلية السهر على المال العام

نشأت البرلمانات في الأساس من أجل تحديد الضرائب، عملاً بمبدأ «لا ضريبة بدون قانون»، وضبط إنفاق المال العام، فلا يمكن الانفاق إلا من ضمن قانون الموازنة، أو باعتمادات إضافية تقر بقوانين، ولا يمكن عقد القروض إلا بموافقة مجلس النواب، ولا يجوز منح أي التزام، أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي احتكار، إلا بموجب قانون، وإلى زمن محدود[2].

كل هذه الأمور نص عليها الدستور اللبناني منذ العام 1926. والمطلوب معرفة مدى فاعلية مجلس النواب في الحفاظ على المال العام في إطار الصلاحيات الممنوحة له.

3 – 2 – 1 دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

يتولى مجلس الوزراء اعداد الموازنة حصرًا، وذلك بموجب المادة 83 من الدستور، ويقرها مجلس النواب، بعد دراستها ومناقشتها، غير ان صلاحية مجلس النواب مقيدة، فلا يجوز له أن يزيد الاعتمادات المطلوبة، أي أن يزيد الإنفاق، سواء أكان ذلك في مشروع الموازنة، أو في مشاريع الاعتمادات الاضافية أو

(1) ليلى بركات، فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002.

(2) الدستور، المادة 70.

الاستثنائية[1] إلا بعد موافقة الحكومة، غير انه يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات، من بند إلى بند، أو من فصل إلى فصل، أو من باب إلى باب، كما نصت على ذلك المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

أما بخصوص الواردات، فليس من قيود على صلاحية مجلس النواب، فقد جاء في المادة 81 من الدستور ما يلي: «تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز إحداث ضريبة ما، وجبايتها، في الجمهورية اللبنانية، إلا بموجب قانون شامل، تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية، دون استثناء» وهذا يعني أيضًا أنه لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون.

بعد أن يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة يرسله إلى مجلس النواب. والمهلة المعطاة له لدراسة الموازنة ومناقشتها وإقرارها لا تتجاوز الشهرين ونصف الشهر، كحدٍ أقصى. وقد استدرك الدستور قصر هذه المهلة، فنص على دعوة المجلس فورًا لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، كمهلة إضافية، بحيث تصبح المهلة المعطاة لمجلس النواب ثلاثة أشهر ونصف الشهر كحدٍ أقصى.

فور إيداع مشروع الموازنة، والتقرير الاقتصادي والمالي المرفق، قلم مجلس النواب، يحيلهما رئيس المجلس إلى لجنة المال والموازنة حيث تجري دراسة مشروع الموازنة ومناقشته. وتدعو لجنة المال والموازنة، إلزاميًا، كل لجنة من لجان المجلس، لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال كل من هذه اللجان. ويشترك أعضاء كل لجنة في المناقشة، وتقديم الاقتراحات، والتصويت. وللجنة المال والموازنة أن تدعو وزير المالية لحضور جلساتها. وعندما تنجز اللجنة درسها، ترفع تقاريرها، مع التعديلات التي أقرتها إلى رئاسة المجلس. وتجري المناقشة في المجلس، على أساس المشروع الذي ورد من اللجنة.

(1) الدستور، المادة 84.

3 – 2 – 1 – 1 شفافية في تحديد أرقام الموازنة

الأرقام الواردة في مشروع الموازنة هي أرقام تقديرية، إن لجهة الواردات أو لجهة النفقات. من هنا تكتسب عملية تقدير النفقات والواردات أهمية خاصة. وينبغي اعتماد الواقعية والصدق في تقدير الواردات والنفقات، فلا تجري المبالغة بالواردات وتضخيمها أكثر من الواقع، ولا يجري تقدير النفقات بأقل مما هي في الواقع، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين الواردات والنفقات نظريًا، أو المبالغة في تقدير النفقات، فهناك عادة اتجاه لدى الوزارات والإدارات العامة للمبالغة في تقدير نفقاتها، واتجاه آخر لدى وزير المالية يقضي بضغط تقدير النفقات والمبالغة في الواردات، لإظهار العجز في الموازنة في أدنى مستوياته[1]. فالشفافية في تحديد أرقام الموازنة تتطلب استخدام أفضل الوسائل وأنجعها، لكي تأتي الأرقام معبرة بصدق عن واقع الحال.

وقد برز في لبنان اتجاه، خلال السنوات العشر المنصرمة، للمبالغة في تقدير الواردات، وضغط النفقات، وهذا ما بينه العجز المحقق في الموازنة الذي تخطى غالبًا العجز المقدر.

3 – 2 – 1 – 2 التأكد من صحة هذه الأرقام

من المفترض أن يتأكد مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، من صحة الأرقام. وهذا يتطلب خبرة متقدمة، وجهدًا كبيرًا، وقدرة على استقصاء المعلومات من الوزارات المختلفة والإدارات العامة. وبما انه لا يوجد خبراء في الشؤون المالية، متفرغون في مجلس النواب للتدقيق في الأرقام الواردة في مشروع الموازنة، والتأكد من واقعيتها، يُترك أمر التأكد من هذه الأرقام إلى بعض النواب القلائل، الذين يستطيعون الاعتماد على بعض الخبراء بسبب علاقتهم الشخصية بهم، ولا تؤدي هذه الوسيلة إلى نتائج ذات أهمية كبرى. لذلك تقتصر دراسة الموازنة، في لجنة المال والموازنة عامةً، على نقل الاعتمادات داخل بنود، أو

(1) لمزيد من المعلومات يراجع عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

فصول، أو أبواب الموازنة. ويسعى النواب إلى إدراج المشاريع في مناطقهم في قانون الموازنة.

3 – 2 – 1 – 3 التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

يفترض أن ينطوي مشروع الموازنة على رؤية مالية واقتصادية واجتماعية شاملة. وقد نص قانون المحاسبة العمومية في المادة 18 على أن «يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريرًا مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة»

أهمية الموازنة، وانعكاساتها على مختلف الأوضاع، تتطلب من مجلس النواب، وبخاصة لجنة المال والموازنة، دراسة هذه الانعكاسات على الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية، ومدى تأثيراتها الايجابية والسلبية.

هذا الأمر نادرًا ما يحصل، والتقرير الذي يقدمه وزير المالية إلى السلطة التشريعية، لا يحظى بالدراسة والمناقشة، وأصبح عمليًا مجرد إجراء شكلي.

3 – 2 – 1 – 4 الاستعانة بخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية لدراسة الموازنة وإقرارها

إن صلاحية مجلس النواب، في دراسة الموازنة العامة وإقرارها، هي من أهم الصلاحيات المعطاة له، نظرًا لما تتناوله الموازنة من أمور تتعلق بمختلف نشاطات الدولة، ولانعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية. لذلك ينبغي الاستعانة بخبراء يعملون في المجلس النيابي، وفي مراكز دراسات خاصة، لتأتي دراسة الموازنة على المستوى المطلوب. ولكن من غير المتيسر ذلك للنواب في لبنان، لذلك يعول في وضع الموازنة على مجلس الوزراء، ويكون دور مجلس النواب محدودًا جدًا. وهذا ما يؤكده المناخ الذي يسود الهيئة العامة لمجلس النواب، أثناء مناقشة الموازنة والتصويت عليها، فيجري الكلام على مختلف الأمور والقضايا، والقليل من الذين يطلبون الكلام يعرجون في كلامهم على الموازنة.

ولقد أجمع النواب، الذين أجريت مقابلات معهم، على أن المجلس غير مجهز لممارسة الرقابة المالية كما يجب.

3 – 2 – 1 – 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب أو الحساب النهائي

يبيّن قطع الحساب أو الحساب النهائي الأرقام المنفذة، إن بالنسبة إلى الجباية أو بالنسبة إلى الإنفاق، ويمكن من خلالها تكوين فكرة عن مدى واقعية الأرقام الواردة في مشروع الموازنة. فقطع الحساب يجري على موازنة جرى تنفيذها، بينما مشروع الموازنة يتناول السنة التي ستأتي. وهكذا يستطيع النواب أن يسترشدوا بقطع الحساب لدراسة ومناقشة مشروع الموازنة للسنة القادمة.

لقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على المراحل التي يجب أن يلتزم بها المجلس في التصديق على الموازنة العامة، فعليه أن يصدق أولاً على قانون قطع حساب موازنة السنة التي أنجزت حساباتها، وهي موازنة السنة التي تسبق السنة السابقة، غير انه يتبين، من متابعة أعمال مجلس النواب اللبناني، أنه يصدق على قطع الحساب دون أن يُجري دراسة له، فيأتي التصديق عليه تلقائيًا.

3 – 2 – 2 تصويت شفاف على الموازنة

نصت المادة 83 من الدستور على انه يجري الاقتراع على الموازنة بندًا بندًا. وجاء في المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب انه يجري التصويت على مشروع الموازنة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات إضافية أو استثنائية بندًا بندًا.

غير ان الشفافية لا تقتصر على طريقة التصويت، إنما تتناول الأمور التي يجري عليها التصويت. لقد نصت المادة 5 من قانون المحاسبة العمومية على أن يقتصر قانون الموازنة على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، فلا يجوز إقحام أحكام قانونية غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة في قانون الموازنة، غير ان السلطة التنفيذية لم تلتزم بأحكام هذا النص، بصورة دائمة، إذ إنها عمدت في بعض الأحيان، إلى تمرير أحكام عديدة، غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، مستفيدة من المناخ العام الذي يسود مناقشات مجلس النواب لمشروع الموازنة، إذ ينصب اهتمام النواب على

الأمور ذات الصلة بمناطقهم الانتخابية، فلا يلتفتون إلى ما هو خارج هذه الدائرة، إلا لمامًا، لذلك ترى السلطة التنفيذية في الموازنة سبيلاً سهلاً لتمرير أحكام قانونية، قد تثير جدلاً واسعًا فيما لو سلكت بها السبيل العادي في إقرار القوانين[1]. فإذا راجعنا قانون الموازنة العامة للعام 2004 الفصل الرابع من باب مواد متفرقة، نجد فيه إخضاع مباراة التعيين في المؤسسات العامة لصلاحية مجلس الخدمة المدنية، وتعديل قانون الملكية العقارية، وتعديل أنظمة السجل العقاري. . . وهذه الأمور جميعها ليس لها علاقة بقانون الموازنة العامة، ويفترض بالنصوص التي تعدل نصوصًا أن تدرج في القوانين اللاحقة لها[2].

وهكذا يقترع مجلس النواب على أحكام قانونية أُدرجت في قانون الموازنة خلافًا للقانون، ويجري تمريرها بالخفاء.

3 – 2 – 3 مراقبة شاملة للموازنة

يمارس مجلس النواب رقابة شاملة على الموازنة، فهو يناقش مشروع الموازنة ما يتيح له إجراء الرقابة الشاملة على السياسة المالية والاقتصادية للحكومة، وعلى إدارتها لموازنة الدولة، وعلى الامكانيات المالية التي وضعت بتصرف الوزراء، وما أنجزوه من مشاريع، أو قصروا في إنجازه. فمناقشة الموازنة تشمل جميع مناحي الحياة العامة، وأداء الحكومة في جميع المرافق، غير ان مناقشة الموازنة تتحول عامة إلى نوعٍ من الاستعراضات الخطابية في الهيئة العامة لمجلس النواب، مع العلم ان مجلس النواب يستطيع أن يعدل مشروع الموازنة ولكن في إطار الصلاحيات الممنوحة له. وتدخل التعديلات عامة في مجال المساومات السياسية والصفقات.

أما رقابة مجلس النواب على تنفيذ الموازنة، فهي تعتبر الصيغة الأساسية لجميع أنواع الرقابات التي يخضع لها تنفيذ الموازنة، وهي مرجع الرقابات الأخرى، من

(1) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 184.
(2) بول مرقص، مرصد التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 97.

إدارية وقضائية، وهي محورها الرئيس، من حيث ان الالتزام بحدود الاجازة البرلمانية للموازنة هو معيار صحة التنفيذ، وشرعيته[1].

ويرتكز حق مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ الموازنة على حق إجراء الرقابة الشاملة على أعمال الحكومة، غير ان الرقابة على تنفيذ الموازنة هي عمل تقني يتطلب الاحتراف ووفرة في المعلومات، وهذه الأمور غير متوافرة لمجلس النواب، لذلك تعتبر رقابته على تنفيذ الموازنة ضعيفة إلى حدٍ بعيد، ليس في لبنان وحسب، إنما في مختلف دول العالم، لذلك يجري الاعتماد على الرقابة الادارية والرقابة القضائية.

أما رقابة مجلس النواب المؤخرة على تنفيذ الموازنة فتمارس في لبنان من خلال إقرار قانون قطع الحساب، وقد رأينا أن قطع الحساب لا يدرس في مجلس النواب.

3 – 2 – 3 – 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة

نصت المادة 87 من الدستور على ان «حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة، يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. . .»

هذه الحسابات النهائية يتم إقرارها بموجب قانون قطع الحساب.

3 – 2 – 3 – 2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط انفاق المال العام

نصت المادة 87 من الدستور على انه «سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة» وقد أُنشئ ديوان المحاسبة في العام 1951 بموجب قانون المحاسبة العامة. وحددت مهامه بالسهر على إدارة الأموال العامة، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات، والفصل بصحتها، وقانونية معاملاتها، وبمراقبة الاعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة.

(1) عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 414.

يمارس ديوان المحاسبة رقابة قضائية ورقابة إدارية على الأموال العمومية، وينظم في نهاية كل سنة تقريرًا عن نتائج رقابته، والتعديلات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية. ويقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة، ويقدمه إلى رئيس الجمهورية، ويقدم نسخًا عنه إلى رئيس مجلس النواب، ليوزع على أعضائه، وينشر في الجريدة الرسمية. كما ان للديوان، كلما رأى لزومًا لذلك، أن يرفع، إلى رئيس الجمهورية أو إلى رئيس مجلس النواب أو إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى الادارات العامة والهيئات المعنية، تقارير خاصة بمواضيع معينة، واقتراحات ملائمة لها.

هذه التقارير ينبغي أن يستعين بها مجلس النواب في مراقبته للموازنة، في مرحلة الإعداد والتنفيذ وما بعد التنفيذ. وهي تشكل مصدر معلومات هامة جدًا، تساعد مجلس النواب على ممارسة صلاحياته بفاعلية في المجال المالي، غير انه نادرًا ما تجري الاستعانة بها، والاطلاع عليها يبين انها زاخرة بالمعلومات عن المخالفات التي أدت إلى هدر المال العام.

3 – 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في لبنان مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب، ويفترض به أن يقوم بدور فاعل في مراقبتها ومحاسبتها.

3 – 3 – 1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

لا يمكن ممارسة الرقابة على الحكومة عمليًا إلا من قبل المعارضة في مجلس النواب. ولكي تقوم المعارضة بهذا الدور ينبغي أن تكون منظمة ومتماسكة، وتحمل مشروعًا سياسيًا بديلاً من مشروع الحكومة، فالمعارضة لكونها لا تشكل الأكثرية داخل مجلس النواب لا تستطيع إسقاط الحكومة، ولكنها تستطيع أن تكشف الثغرات في أدائها، وتقلّب الرأي العام عليها، لكي تأتي الانتخابات النيابية في صالحها، فتتحول إلى أكثرية تتولى ممارسة السلطة من خلال حكومة جديدة. فالأنظمة البرلمانية لا تستقيم إلا في إطار اللعبة السياسية بين الموالاة والمعارضة.

في لبنان، لم تعرف المجالس النيابية إلا نادرًا جدًا وجود معارضة منظمة وفاعلة. فقد عرفت هذه المجالس معارضين بارزين، لعبوا أدوارًا هامة في الحياة

البرلمانية، غير ان معارضتهم لم تأتِ في إطار خطة هادفة للتغيير، فاقتصرت على الضغط على الحكومة وتوجيه النقد إليها، بهدف ترشيد أدائها.

في بعض الحالات النادرة تكونت جبهة معارضة من قوى متعددة، ففي نهاية الستينات قامت جبهة معارضة بوجه ما عرف بالنهج الشهابي، وتمكنت من انتخاب أحد أعضائها، سليمان فرنجيه، رئيسًا للجمهورية، وبعد تمديد ولاية الرئيس إميل لحود، في العام 2004، نشأت جبهة معارضة مناوئة للتمديد، تمكنت من الفوز بالأكثرية النيابية في انتخابات 2005، ولم تتمكن من التفرد في تشكيل الحكومة، لاعتبارات مرتبطة بالتوازنات الطائفية، فتشكلت الحكومة من ائتلاف ضم الأكثرية النيابية ووزراء يمثلون كتلاً نيابية من خارج هذه الأكثرية، وقد تعثر أداؤها.

فالشرط الأساسي في لبنان لتستقيم الممارسة السياسية في إطار النظام البرلماني اللبناني، أن تتشكل الأكثرية، كما المعارضة، من قوى سياسية من مختلف الطوائف الممثلة في مجلس النواب. وهذا الأمر رهن إلى حدٍ كبير بقانون الانتخاب.

3 – 3 – 2 مساءلة فاعلة للحكومة

من الوسائل التي يمارس بواسطتها مجلس النواب الرقابة على الحكومة، الأسئلة والاستجوابات. وصلاحية النائب في توجيه الأسئلة للحكومة مطلقة وشاملة. وتركز غالبية الأسئلة على مسائل متعلقة ببرنامج الحكومة ومتابعة الوزير المختص للأمور المتعلقة بوزارته، والقرارات التي يتخذها ومدى ملاءمتها القانونية والسياسية. وبعض الأسئلة تنحصر في دائرة تشمل المنطقة الانتخابية للنائب وتقديم الخدمات اللازمة. وقد كثر في السنوات الأخيرة لجوء النواب إلى توجيه الأسئلة، وهو أمر إيجابي يفترض أن يعزز الرقابة البرلمانية ويصحح الخلل في الأداء الحكومي[1]. ويجب أن تردّ الحكومة على السؤال الخطي في مهلة خمسة عشر يومًا على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال[2].

(1) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001، ص 548.

(2) النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 124.

إذا لم يقتنع السائل بجواب الحكومة أو الوزير المعني يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب، كما يمكنه أن يحول السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة على السؤال ضمن المهلة القانونية. والاستجواب في لبنان حق مطلق يمارسه النائب دون أية قيود. ويعطى الكلام في الاستجواب لمن يشاء من النواب، حتى في الحالة التي يعلن فيها المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يمكن لأحد النواب تبني موضوع الاستجواب، وبعد انتهاء المناقشة يمكن طرح الثقة بالحكومة.

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع المناقشة العامة، فنص على عقد جلسة للأسئلة والاستجوابات والمناقشة العامة، بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر، في العقود العادية والاستثنائية. ومن المفترض عقد المزيد من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجوابات والمناقشة العامة، لتبقى الحكومة تحت رقابة المجلس.

ردود الحكومة على الأسئلة والاستجوابات ما بين العامين 1992 و1996[1]

	هل أجابت الحكومة على الأسئلة			رد الحكومة على الاستجواب			رد الحكومة على سؤال تحول إلى استجواب			سؤال موقوف
	العدد	نعم	لا	العدد	نعم	لا	العدد	نعم	لا	
1992	3	3	–	1	1	–	–	–	–	–
1993	53	43	10	3	3	–	–	–	–	1
1994	29	18	11	–	–	–	–	–	–	–
1995	30	20	10	2	–	2	4	1	3	1
1996	24	9	15	–	–	–	–	–	–	–
المجموع	139	93	46	6	4	2	5	2	3	2

(1) فارس ساسين، التمثيل والسلطة (مجلس النواب 1992-1996)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1997، ص 86.

أما في العام 2004 فقد بلغ عدد الأسئلة التي وجهها النواب إلى الحكومة عشرة أسئلة فقط واستجواب واحد[1].

3 – 3 – 3 فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

لمجلس النواب صلاحية طرح الثقة بالحكومة ساعة يشاء وإسقاطها، لكن لم يحدث أن سحب مجلس النواب الثقة من أية حكومة منذ الاستقلال في العام 1943. فالحكومة تستقيل عندما تنشب الخلافات بين أعضائها، خاصة ان الحكومات في لبنان هي حكومات ائتلافية بحكم تكوين البلد من طوائف وقوى سياسية متعددة، أو تستقيل عندما تصبح عاجزة عن تسيير شؤون الحكم. أما في فترة الهيمنة السورية، فكان مصير الحكومة رهنًا بإرادة القوى المهيمنة، التي تعمل بتوجيهات القيادة السورية وتتقاسم معها السلطة والمغانم.

3 – 3 – 4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

الدولة ملزمة باحترام الاتفاقيات الدولية التي تنضم إليها، خاصة وأن هذه الاتفاقيات قد صادق عليها مجلس النواب اللبناني، وعليه واجب مراقبة الحكومة في تطبيقها.

3 – 3 – 4 – 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

نادرًا ما توجه الأسئلة من قبل النواب للحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية. الضغط على الحكومة، من أجل احترام التعهدات الدولية، يأتي من قبل الهيئات الدولية.

3 – 3 – 4 – 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقيات الدولية

تهتم اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية بسياسة الدولة الخارجية، ومتابعة أداء وزارة الخارجية. وفي الحالات التي تتعرض فيها الحكومة إلى انتقادات، من قبل

(1) أعمال مجلس النواب 2004، مجلس النواب، ص 20.

الهيئات واللجان الدولية، بسبب إخلالها بالتزاماتها، تتحرك اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية، وتستدعي وزير الخارجية للاستفسار وتصحيح المسار.

3 – 3 – 4 – 3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الدولة بشأن حقوق الإنسان والحريات العامة

لمجلس النواب اللبناني تاريخ في الدفاع عن حقوق الانسان والحريات العامة. وقد أنشأ اللجنة النيابية لحقوق الانسان في العام 1993[1]، ومن ثم اللجنة النيابية للمرأة والطفل، وذلك استجابة لرغبة عامة لكون الحقوق والحريات جزءًا لا يتجزأ من تراث لبنان. وقد وضع المجلس تشريعات ألغت التمييز بين الرجل والمرأة، كما تصدى للحكومة دفاعاً عن حرية الإعلام، في العام 1994، ووضع قانونًا ألغى فيه المرسوم الذي حصر بث نشرات الأخبار والبرامج السياسية في تلفزيون وإذاعة لبنان، ريثما يصدر قانون ينظم الإعلام المرئي والمسموع، وسمح لشبكات المرئي والمسموع بمعاودة بث الاخبار والبرامج السياسية التي حظرها المرسوم. كما ان اللجنة النيابية لحقوق الإنسان قامت بنشاطات عدة، من بينها متابعة الالتزام بالاتفاقات التي وقعها لبنان والاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي التزم به لبنان بنص دستوري. ومن بين هذه الانشطة متابعة وضع السجون والعمل على تحسينها. كما قامت لجنة المرأة والطفل بالعمل على تعديل القوانين اللبنانية التي تتعارض مع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل والاتفاقية الدولية بشأن منع التمييز ضد المرأة.

3 – 3 – 5 صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة

نصت المادة 80 من الدستور على ما يلي: «يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب، وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجة التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا

(1) أنشئت اللجنة النيابية لحقوق الانسان، في العام 1993، بمسعى من النائب جوزف مغيزل، أحد رواد حقوق الانسان في لبنان والعالم العربي.

تساوت درجاتهم. . . وتصدر قرارات التجريم بغالبية عشرة أصوات. وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون»

وجاء في المادة 60 من الدستور أنه يعود حق اتهام رئيس الجمهورية، في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، وفي حالة الجرائم العادية، لمجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه.

وجاء في المادة 70 من الدستور أن «لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. . .»

إشتراط أكثرية الثلثين من مجموع أعضاء مجلس النواب لتوجيه الاتهام هو بمثابة ضابط وضمانة للحؤول دون توجيه الاتهام إلا إذا توافرت القناعة عند الأكثرية الساحقة من النواب. ولكن تغليب الانتماء السياسي عامةً لدى النواب على الرغبة بإحقاق الحق، وجعل العدالة تأخذ مجراها، جعل البعض يعتبر ان أكثرية الثلثين من شأنها حماية من هو موضع شبهة، من الاتهام من قبل مجلس النواب، وبالتالي الحيلولة دون إحالته للمحاكمة أمام المجلس الأعلى. فالحماية السياسية تشكل غطاءً يحول دون ملاحقة المشبوهين.

خلال الخمس عشرة سنة المنصرمة، طرح على مجلس النواب موضوع اتهام وزيرين، ولكن لم يتخذا القرار بالاتهام لأن التصويت لم يقترن بأكثرية الثلثين.

3 – 3 – 6 صلاحية دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

يشارك مجلس النواب في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء بسبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب من أصل خمسة عشر عضوًا في هذا المجلس. وقرارات التجريم تتخذ بغالبية عشرة أصوات. وحتى الآن لم تجرِ أية محاكمة أمام هذا المجلس، رغم الفساد المستشري على كل صعيد.

3 – 4 فاعلية اللجان البرلمانية

تلعب اللجان البرلمانية دورًا محوريًا في أداء البرلمان. ويفترض بها أن تفعّل

باستمرار أداءها، لتستطيع الهيئة العامة للبرلمان اتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة. فاللجان هي «المطبخ» الداخلي الذي تنضج فيه كل المشاريع والاقتراحات، خصوصًا ان اللجان تبني ما تقترحه مبدئيًا على التقارير والمعلومات التي يقدمها الوزراء، وكل من تستدعيه من أصحاب الاختصاص. وتواظب اللجان في مجلس النواب اللبناني على عقد الجلسات. فقد بلغت جلساتها 258 جلسة في العام 2004.

3 – 4 – 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان

في مجلس النواب اللبناني 16 لجنة دائمة تغطي نشاط مختلف الوزارات والقضايا الاساسية. وهذه اللجان هي الآتية:

لجنة المال والموازنة، لجنة الادارة والعدل، لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، لجنة الاشغال العامة والنقل والطاقة والمياه، لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات، لجنة شؤون المهجرين، لجنة الزراعة والسياحة، لجنة البيئة، لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، لجنة الإعلام والاتصالات، لجنة الشباب والرياضة، لجنة حقوق الانسان، لجنة المرأة والطفل، لجنة تكنولوجيا المعلومات. ويتراوح عدد أعضاء كل لجنة ما بين 17 نائبًا و9 نواب. إضافة إلى هذه اللجان الدائمة، تتشكل لجان فرعية للنظر في قضية مطروحة على إحدى اللجان الدائمة، وهي لجان مؤقتة، كما تشكل لجان مخصصة لمهمة محددة.

أما لجان التحقيق النيابية، فهي تدخل في إطار صلاحية مجلس النواب في إجراء تحقيق برلماني. وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب أنه لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني، في موضوع معين، بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين، أو مشروع يطرح عليه. وترفع اللجنة تقريرًا بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على الهيئة العامة لِبَتّ الموضوع.

3 – 4 – 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

تعتبر دراسة اللجان البرلمانية لمشاريع واقتراحات القوانين العملية الجوهرية والأساسية، والمرحلة الفنية التي تمكن الهيئة العامة من مناقشة الموضوع بشكل دقيق. فللجان أن تطلب كل المستندات التي تراها مناسبة لدراسة الاقتراح أو المشروع، كما لها أن تطلب الاستماع إلى الوزير المختص، أو إلى من ينتدبه. وباستطاعة من يشاء من النواب حضور اجتماع اللجان حتى ولو لم يكن عضوًا فيها، ما يمكّن النواب من المشاركة الفاعلة في المرحلة التالية، أي مرحلة المناقشة في الهيئة العامة.

وهكذا يبدو ان للجان الدور الفاعل والأساسي في عملية التشريع. ومحاولة تقييم أداء اللجان البرلمانية في لبنان، تبين تفاوت الفاعلية من لجنة إلى أخرى، فنشاط اللجنة يتوقف إلى حدٍ بعيد على رئيسها ومقررها ومن ثم على أعضائها. وتلعب لجنة الادارة والعدل الدور الأبرز والمحوري في عملية التشريع، وتستعين أحيانًا بأخصائيين في المجالات المختلفة. غير ان اللجان تفتقر عامة إلى العمق في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين[1].

أما عمل اللجان، فيشوبه الخلل أحيانًا. يقول النائب أحمد فتفت، وهو كان عضوًا في لجنة الادارة والعدل، «نفاجأ بممارسات مخالفة مثل وضع مشروع أو اقتراح على جدول الأعمال، فيما يستبعد من المناقشات مشاريع أخرى، يفترض أن تكون أساسية مثل قانون الانتخابات النيابية. مناقشات جدية ومستفيضة في دراسة مواد بعض القوانين تتوقف فجأة لضرورات ربما سياسية (قانون البلديات). مطابخ سياسية جانبية تؤدي في آخر لحظة إلى تعديلات جذرية في بعض النصوص أثناء التصويت في الهيئة العامة دون نقاش جدي. . .»[2]، ما يعني ان عمل اللجان تنقصه الشفافية أحيانًا.

(1) النائب غسان مخيبر، المرجع السابق، ص 191.
(2) النائب أحمد فتفت، عوائق في التشريع، مرصد التشريع في لبنان، مرجع سابق، ص 114.

جدول احصائي بأعمال لجنة الادارة والعدل للفترة ما بين 18/7/2005 و31/12/2005[1]

عدد الجلسات التي عقدتها اللجنة	31
عدد المشاريع المحالة	32 مشروع قانون
عدد الاقتراحات المحالة	19 اقتراح قانون
عدد المشاريع التي أقرت	6 مشاريع قوانين
عدد الاقتراحات التي أقرت	4 اقتراحات قوانين
عدد المشاريع التي استردتها الحكومة	5 مشاريع قوانين
عدد الاقتراحات التي جرى ردها للمقترحين	11 اقتراح قانون
عدد المشاريع التي قررت اللجنة ردها للحكومة	1 مشروع واحد
عدد المشاريع التي أحيلت إلى اللجان النيابية المشتركة	17 مشروع قانون
عدد التوصيات التي تم إصدارها	3 توصيات
عدد اللجان الفرعية التي شكلت	5 لجان فرعية
عدد جلسات اللجان الفرعية	9 جلسات
عدد مشاريع القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة	43 مشروع قانون
عدد اقتراحات القوانين التي لا تزال عالقة في اللجنة	42 اقتراح قانون

3 – 4 – 3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

يمتد دور اللجان ليشمل مراقبة أداء الحكومة، فمقابل كل وزارة من الوزارات لجنة برلمانية تتابع أعمالها، ولكن دور اللجان النيابية في مراقبة الحكومة هو محدود وينبغي تفعيله.

(1) الحياة النيابية، المجلد 57، كانون الأول 2005، مجلس النواب، ص 89.

3 – 4 – 4 دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

نص النظام الداخلي لمجلس النواب على إعطاء صلاحيات واسعة للجان التحقيق البرلمانية، ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية. ولكن تجربة هذه اللجان لم تكن ناجحة في لبنان. فمن أشهر لجان التحقيق التي شكلت، لجنة للتحقيق في عمولة صفقة صواريخ «الكروتال»، في عهد الرئيس شارل حلو. وأخرى للتحقيق أيضًا في عمولة وغش في المواصفات بشأن صفقة طائرات هليكوبتر «بوما»، في عهد الرئيس أمين الجميّل. والنتيجة في الحالتين كانت عدم بتّ الموضوع من قبل مجلس النواب.

3 – 4 – 5 مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

يُستدعى أحيانًا مندوبون عن هيئات المجتمع المدني إلى حضور جلسات اللجان البرلمانية، للاسترشاد بآرائهم في الأمور التي تدخل في دائرة اهتماماتهم، وللتزود بالدراسات التي في حوزتهم، للاستفادة منها في دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين.

3 – 4 – 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

لا يوجد في الجهاز الإداري في مجلس النواب أخصائيون في المجالات المختلفة، يتمتعون بمعرفة وخبرة متقدمة، غير ان بعض اللجان تستعين في دراسة بعض مشاريع واقتراحات القوانين بخبراء. وهذا ما قامت به لجنة الادارة والعدل في دراسة قانون أصول المحاكمات الجزائية، وما جرى في دراسة قانون الملكية الفكرية في إطار لجنة تحديث القوانين[1]، وغيرهما من قوانين.

3 – 5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يتناول النظام الداخلي لمجلس النواب آليات عمل المجلس، ويشكل الإطار القانوني الذي ينتظم فيه الأداء البرلماني. من هنا ضرورة اعتماد نظام داخلي يسهم في تفعيل هذا الأداء.

---

(1) أكد النائب السابق مخايل الضاهر، وكان رئيسًا للجنة الادارة والعدل، ان هذه اللجنة كانت تعقد اجتماعات مع كبار القضاة ورجال القانون وخبراء للوقوف على آرائهم في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحيانًا كانت الاجتماعات تعقد خارج مجلس النواب.

3 – 5 – 1 النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات

تؤدي صحة التمثيل النيابي إلى تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان، أما دور النظام الداخلي للمجلس، في هذا المجال، فهو الحفاظ على التنوع في الأداء البرلماني، من طريق معاملة النواب بالتساوي، وإفساح المجال أمامهم للتعبير عن إرادتهم بحرية، وممارسة العمل البرلماني دون قيود. فليس في النظام الداخلي نصوص يمكن استخدامها، من قبل رئيس المجلس، لتقييد دور فئة من النواب، أو تهميشها.

3 – 5 – 2 النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والنقاش

تناول النظام الداخلي طريقة المناقشات، وطرح الأسئلة والاستجوابات والثقة بالحكومة، فأعطى الحق لكل نائب في الكلام مرة واحدة، في كل جلسة مناقشة في كل أمر يتعلق بالنظام الداخلي، أو إذا كان قدم اقتراحًا بتعديل المشروع أو الاقتراح موضوع البحث أو أراد شرحه أو طلب استرداده. ولا يجوز للنائب أن يتكلم أكثر من مرة واحدة في مناقشة موضوع واحد مناقشة عامة، إلا في الحالات المنصوص عليها في النظام الداخلي. والهدف من ذلك إفساح المجال لمن يرغب من النواب في طلب الكلام والمشاركة في النقاش. ومن أجل تحقيق الهدف نفسه نص النظام الداخلي على إعطاء ربع ساعة للمستجوب لشرح استجوابه، وربع ساعة للحكومة، وخمس دقائق لكل من النواب الآخرين، وعشر دقائق لكل من السائل والوزير المختص، وفي الموازنة ومناقشة البيان الوزاري ساعة لكل نائب.

وفي الممارسة يجري احترام هذه النصوص.

3 – 5 – 3 النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان

يجري انتخاب اللجان النيابية من قبل النواب، وبالاقتراع السري، ما يعني انه بإمكان كل نائب الترشح والفوز إذا نال أكثرية المقترعين. وجرت العادة أن يتم التوافق، بين مختلف الكتل النيابية والنواب المستقلين، على عضوية اللجان ورئاساتها ومقرريها، مع مراعاة أحجام هذه الكتل، غير انه تحصل منافسة أحيانًا وتكون شديدة على رئاسة بعض اللجان الأكثر أهمية من غيرها، كلجنة المال

والموازنة ولجنة الإدارة والعدل. ونستطيع القول ان مختلف القوى الممثلة في مجلس النواب تتمثل في اللجان البرلمانية. وقد نص النظام الداخلي على حق كل نائب بحضور اجتماعات أي لجنة من اللجان، ولو لم يكن عضوًا فيها، والمشاركة في النقاشات، دون أن يكون له حق التصويت. غير انه يقتصر حضور جلسات اللجان على عدد قليل من النواب، حتى أعضاء اللجان أنفسهم تكون نسبة تغيبهم عن الحضور مرتفعة. ومن أجل تسهيل عمل اللجان، وتداركًا للتغيب عن الحضور، نص النظام الداخلي على ان الجلسات، التي تلي الجلسة الأولى، تعقد شرط أن لا يقل عدد الحضور عن ثلث عدد أعضاء اللجنة.

ومن أجل إفساح المجال أمام جميع النواب للمشاركة وبفاعلية في عضوية اللجان نص النظام الداخلي على انه لا يحق للنائب أن يكون عضوًا في أكثر من لجنتين إلا إذا كانت الثالثة لجنة حقوق الانسان أو لجنة المرأة والطفل أو لجنة تكنولوجيا المعلومات، لكون عمل هذه اللجان الثلاث محدودًا.

3 – 5 – 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

نظم النظام الداخلي جلسات الهيئة العامة واللجان، وفق الأصول والقواعد المعمول بها في البرلمانات في الدول الغربية، وبما يضمن حسن سير العمل البرلماني، لجهة الجلسات والمناقشات، ومحاضر الجلسات، والتصويت، والاسئلة والاستجوابات وطرح الثقة، إلخ. . . غير ان النظام الداخلي ربط جلسات الاسئلة والأجوبة وجلسات الاستجوابات والمناقشة العامة، على أهميتها، بجلسات التشريع، فنص في المادة 136 على أنه «بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية، تخصص جلسة للأسئلة والأجوبة، أو جلسة للاستجوابات أو للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة» ومن المعروف أن دور المجلس الرقابي هو أساسي في الأنظمة البرلمانية، ولا يجوز أن يحصر هذا الدور في جلسات، قد لا تتعدى على مدار السنة الجلسة أو الجلستين. فعلى سبيل المثال لم يعقد المجلس سوى جلسة مناقشة عامة واحدة في كل من العامين 1996 و1997، وجلستين في العام 1998، ولم يعقد أية جلسة مناقشة عامة في العام 1999 والعام 2000.

أما بالنسبة إلى العرائض والشكاوى التي تقدم لمجلس النواب، فقد نص عليها النظام الداخلي، ولكن بطريقة يمكن أن تؤدي إلى إهمال هذه العرائض والشكاوى، على الرغم من أهميتها في توطيد العلاقة بين الشعب والبرلمان، وفي ممارسة المجلس لدوره في الرقابة الشاملة.

لذلك ينبغي تطوير نصوص النظام الداخلي في إطار استراتيجية تطوير العمل البرلماني في لبنان.

3 – 5 – 5 وضوح النظام الداخلي

صيغ النظام الداخلي بوضوح فليس ثمة إبهام في نصوصه، وهذا ما يسهل على النواب فهم آليات العمل البرلماني.

3 – 6 فاعلية الكتل البرلمانية

تلعب الكتل البرلمانية دورًا بارزًا في الحياة البرلمانية، وتتمحور في ما بينها العملية السياسية داخل البرلمان، فهي من الناحية المبدئية تشارك في إعداد اقتراحات القوانين، وفي تحضير جلسات اللجان، وفي توجيه الأسئلة وتقديم الاستجوابات، وذلك في إطار الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتضع الخطط للمشاركة في المناقشات العامة في المجلس. ولكي تستطيع أن تقوم بالأدوار، المفترض أن تقوم بها، ينبغي أن تكون منظمة ومنضبطة في أدائها ومواظبة على أعمالها[1].

3 – 6 – 1 تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها

تتشكل الكتل البرلمانية في لبنان حول أقطاب سياسيين، يخوضون المعارك الانتخابية بلوائح، يشكل من يفوز منها بالنيابة كتلة نيابية حول زعيم اللائحة. هناك بعض الكتل ذات الطابع الحزبي، مع العلم ان بعض الزعامات في لبنان تتكون من حولها تنظيمات حزبية.

(1) د. عصام سليمان، الكتل النيابية في لبنان، «الأحزاب والقوى السياسية في لبنان»، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت، 1996، ص 403-428.

نستطيع أن نقول بأن الكتل النيابية في لبنان هي تجمّع حول أقطاب نافذين. فليس للكتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل برلماني، واجتماعات أسبوعية منتظمة، وجلسات تعقد على أساس جدول أعمال، كما هي الحال في البرلمانات في الدول الغربية. فهذه الكتل تجتمع عند الضرورة لاتخاذ موقف تفرضه الظروف الآنية، وتُستنفر للدفاع عن مواقف زعيمها. فهي لا تقوم بدور فاعل عمليًا في الحياة البرلمانية، لا على صعيد التشريع ولا على صعيد الرقابة. فنادرًا جدًا ما تتقدم كتلة باقتراح قانون. أما ممارسة دورها في الرقابة فرهن بإرادة زعيمها. ونجد أحيانًا نوابًا أعضاء في كتلتين أو أكثر في الوقت نفسه، ما يدل على عدم جدية هذه الكتل. فالمصالح الانتخابية والعلاقات الشخصية هي التي تحكم عامة الكتل النيابية في لبنان، وليس الرؤية السياسية أو خطة عمل تضعها الكتلة لممارسة دور فاعل في مجلس النواب.

جدول بالكتل النيابية في برلمان 2005

اسم الكتلة	عدد النواب	عدد النواب المنتمين إلى كتلة أخرى
كتلة تيار المستقبل (برئاسة سعد الدين الحريري)	38	3 منتمون إلى كتلة اللقاء الديمقراطي
تكتل الإصلاح والتغيير (برئاسة ميشال عون)	21	4 منتمون إلى الكتلة الشعبية 2 منتمون إلى كتلة نواب الأرمن
كتلة اللقاء الديمقراطي (برئاسة وليد جنبلاط)	19	3 منتمون إلى كتلة تيار المستقبل 1 منتمٍ إلى كتلة حزب الكتائب
كتلة التحرير والتنمية (برئاسة نبيه بري)	17	1 منتمٍ إلى كتلة الحزب السوري القوميٍ الاجتماعي
كتلة الوفاء للمقاومة (حزب الله)	15	1 منتمٍ إلى كتلة حزب الكتائب

اسم الكتلة	عدد النواب	عدد النواب المنتمين إلى كتلة أخرى
كتلة القوات اللبنانية (سمير جعجع)	5	
كتلة الكتائب اللبنانية	4	1 منتمٍ إلى كتلة اللقاء الديمقراطي 1 منتمٍ إلى كتلة حزب الله
اللقاء الطرابلسي	3	
كتلة الحزب السوري القومي الاجتماعي	2	1 منتمٍ إلى كتلة التحرير والتنمية

3 – 6 – 2 التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقراراتها

إن طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في لبنان، تجعل التزام الأعضاء بقراراتها، التي هي في الواقع قرارات زعمائها، التزامًا كاملاً.

3 – 6 – 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

لا يأتي النظام الداخلي لمجلس النواب على ذكر الكتل البرلمانية. وهذه ثغرة فيه، بينما تتناول الأنظمة الداخلية للبرلمانات، في الدول المتقدمة، الكتل البرلمانية، وتفرد لها نصوصًا تسهم في تكوينها وتفعيل أدائها على أسس صحيحة.

3 – 7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

لكي يستطيع مجلس النواب أن يقوم بدوره ويفعّل أداءه، يجب أن تتوافر فيه الأجهزة الادارية التي تتمتع بالكفاءة العالية، والتنظيم الدقيق، والانضباط، كما ينبغي أن تتوافر لها التجهيزات الحديثة والمتطورة. فالجهاز الإداري والفني في مجلس النواب ينبغي أن يلعب دورًا أساسيًا في توفير الشروط الملائمة للنواب لممارسة مهامهم.

3 – 7 – 1 وجود وحدات إدارية وفنية متخصصة في البرلمان

يتألف الجهاز الإداري لمجلس النواب من الإدارات التالية:

- الأمانة العامة.
- المفتشية العامة.

يتولى الأمانة العامة أمين عام مجلس النواب، وهو موظف من الفئة الأولى، يتولى الإشراف على جميع الوحدات الإدارية في المجلس.

تتألف الأمانة العامة لمجلس النواب من أمين عام مجلس النواب، المديرية العامة للشؤون الإدارية والمالية، المديرية العامة لشؤون الرئاسة، المديرية العامة للجلسات واللجان، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، المديرية العامة للشؤون الخارجية، المفتشية العامة، مراقب عقد النفقات، المصلحة الإدارية المشتركة ومصلحة المعلوماتية.

وتتألف كل مديرية عامة من مصالح ودوائر ومكاتب، يختلف عددها من مديرية إلى أخرى. أما المفتشية العامة، فيرأسها المفتش العام. وتشمل صلاحيتها جميع إدارات المجلس باستثناء الأمين العام، وهي تتولى مسؤولية تفتيش الوحدات الإدارية.

لقد بلغ الملاك العددي للجهاز الإداري الدائم في مجلس النواب، وفق القرار رقم 934 تاريخ 8/ 12/ 2005 الصادر عن رئيس المجلس، 337 موظفًا من مختلف الفئات، يضاف إليهم شرطة المجلس.

أما التعيين في وظائف المجلس فيتم بقرار من رئيسه.

يبدو من هذه الهيكلية الادارية الواسعة ان في مجلس النواب جهازًا إداريًا وفنيًا متكاملاً.

3 – 7 – 1 – 1 اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في تعيين الموظفين في البرلمان

أحيانًا لا يجري التقيد بالمعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين وترقيتهم. فقد تسللت المحسوبيات إلى إدارة المجلس.

3 – 7 – 1 – 2 عدد كافٍ من الموظفين الكفوئين

هناك تضخم في عدد العاملين في مجلس النواب، وبعضهم تنقصه الكفاءة،

والبعض يتقاضى مرتبًا دون أن يؤدي عملاً. غير أن معظم أمناء سر اللجان يتمتعون بالكفاءة، ويمارسون وظائفهم بجدية، وبخاصة تحضير جدول الأعمال وتوثيق المحاضر.

3 – 7 – 1 – 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي المجلس

أقام مجلس النواب اللبناني شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي (UNDP) لتعزيز قدرات البرلمان المؤسساتية، وذلك في مجال تدريب الموظفين والنواب، في الخارج، بهدف تعزيز قدرة النواب على الحصول على المعلومات لممارسة عملهم التشريعي، من خلال تطوير مركز للأبحاث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، وبناء قاعدة متطورة للمعلومات، وتنظيم المحفوظات، وتحسين قدرة المجلس على مراقبة الحكومة من خلال إنشاء وحدات لمتابعة مشاريعها. وتطوير مشاركة هيئات المجتمع المدني بمناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بهم، وتعزيز التبادل البرلماني بين لبنان وبرلمانات العالم من خلال تطوير مكتب العلاقات البرلمانية في المجلس وتجهيز قاعة بوسائل الترجمة الفورية.

وخلال العامين المنصرمين، شارك حوالى 40 موظفًا و20 نائبًا في الدورات التدريبية في الخارج. والدورات التدريبية التي تجري في لبنان لا تكون المشاركة فيها ناشطة وفاعلة، وهي ليست إلزامية.

3 – 7 – 1 – 4 تقاضي الموظفين في المجلس مرتبات ملائمة

رواتب الموظفين في المجلس كرواتب سائر الموظفين في الإدارات العامة، فهي لا تجذب أصحاب الكفاءة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص، حيث الرواتب أعلى مما هي عليه في القطاع العام.

3 – 7 – 2 وجود مكتبة متطورة/ مركز دراسات وتوثيق/ بنك معلومات في البرلمان

في المجلس مديرية عامة للدراسات والمعلومات، ولكنها تفتقر إلى أخصائيين على مستوى مرموق في الاقتصاد والسياسة والقانون والمال وغير ذلك. أما المكتبة فقد جرى تجهيزها وهي تضم حوالى عشرين ألف كتابٍ. وقد ساهمت اتفاقية

التعاون بين المجلس والجمعية الدولية للبرلمانات الناطقة باللغة الفرنسية في تغذية المكتبة بالنواة الأولى التي تحتاج إليها. وحديثًا بدأت تغذية المكتبة بمئات الكتب في إطار مشروع التطوير البرلماني المعقود بين المجلس وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، غير ان عدد النواب الذين يرتادون المكتبة ضئيل جدًا.

3 – 7 – 3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية والحديثة الواجب توافرها ليستطيع البرلمان أداء مهامه

مباني مجلس النواب فسيحة ولا مشكلة فيها، أما التجهيزات فيجري تحديثها، ولكن تتطلب المزيد. وقد أقام مجلس النواب في لبنان عقد شراكة مع مركز الدراسات التشريعية في جامعة نيويورك (ألباني) لتجهيزات الصوت والمكننة. وقد جهزت الجامعة المجلس بنظام لإدارة الموظفين، وطورت برنامجًا خاصًا لملاحقة اقتراحات ومشاريع القوانين، وأمنت عددًا من أجهزة الكومبيوتر لمديرية اللجان والجلسات. وصمم المركز موقع المجلس الإلكتروني ودرّب موظفين لنشر المعلومات.

3 – 7 – 4 نشر القوانين والتقارير

تنشر القوانين والتقارير ونشاطات رئيس المجلس والمجلس في مجلة «الحياة البرلمانية», وهي مجلة فصلية. تنشر فيها أيضًا أبحاث ودراسات.

3 – 8 كفاية البرلمانيين

شرط من شروط فاعلية العمل البرلماني، أن يكون البرلماني مستوعبًا للمهام التي ينبغي أن يقوم بها، وقادرًا على الوصول إلى المعلومات التي تساعده على أداء مهامه، وجادًا في تطوير أساليب عمله وتحديثها.

3 – 8 – 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم بما فيه التالي:

على النائب أن يستوعب جيدًا النصوص الدستورية، ويدرك أبعادها، ويفهم الروحية التي بنيت عليها، خاصة ان الصيغة السياسية اللبنانية تقوم على تعزيز العيش المشترك، وتتطلب مرونة في المواقف، تحول دون دخول المؤسسات الدستورية في أزمة، تجعلها في حالة تعارض مع بعضها البعض، وبالتالي شل أدائها. كما ينبغي

إستيعاب آليات عمل النظام البرلماني في إطار الصيغة اللبنانية الميثاقية، وإدراك كنه الديمقراطية التوافقية، التي هي وسيلة وليست غاية بذاتها، وسيلة لتوفير الاستقرار والعيش الكريم للبنانيين على شتى انتماءاتهم.

يبدو ان نسبة غير كبيرة من البرلمانيين تدرك هذه الأمور، وعدد ضئيل منهم عريق في الممارسة الديمقراطية البرلمانية. وعدد لا بأس به تنقصه المعرفة العميقة.

3 – 8 – 2 قدرة المشترع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

الوصول للمعلومات ليس بالأمر السهل، وقد سبق وأشرنا إلى ضعف الجهاز الاداري والفني في مجلس النواب القادر على مد النواب بالمعلومات. فبعض النواب القلائل قادرون على الوصول للمعلومات بإمكاناتهم الذاتية.

3 – 8 – 3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

ليس هناك دورات تدريبية للنواب، إنما هناك ورش عمل تعقد في المجلس، غير أن مشاركة النواب فيها ليست فاعلة، وغالبًا ما تكون هامشية.

4 – النزاهة

البرلمان هو حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية، وبخاصة البرلمانية منها. فينبغي أن يمارس البرلمانيون مهامهم بنزاهة وتجرد ليستقيم العمل البرلماني، ويكون للبرلمان القدرة على مواجهة الفساد، وتقويم الاعوجاج في مختلف مؤسسات الدولة. فمن الناحية الواقعية تكمن قيمة البرلمان في قيمة البرلمانيين، وتحديدًا في مستوى نزاهتهم وكفاءاتهم.

4 – 1 الأخلاقيات البرلمانية

على البرلماني أن يتقيد بقواعد الأخلاقيات التي تفرض عليه عدم استغلال منصبه من أجل تحقيق المكاسب الشخصية، المادية والمعنوية. كما عليه أن يؤدي مهامه بشفافية تامة، فلا يقيم علاقات مشبوهة أو خفية تثير الشكوك، وأن يمارس مهامه دون تمييز بين المواطنين، بسبب انتماءاتهم الاجتماعية والسياسية والدينية

والطائفية، وأن يرتقي بالممارسة البرلمانية إلى المستوى الذي يعزز ثقة الشعب بالبرلمان.

4 – 1 – 1 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين صادرة عن البرلمان نفسه

ليس في لبنان قانون بشأن الأخلاقيات البرلمانية، كما هي الحال في كندا على سبيل المثال. وليس في النظام الداخلي لمجلس النواب نصوص تتعلق بسلوك النواب، إنما هناك نصوص بشأن التغيب عن حضور جلسات المجلس واللجان، وهي لا تطبق. أما قانون الانتخابات، فقد اشترط على من يتولى بعض الوظائف العامة، الاستقالة قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، والانقطاع عن العمل، لكي يقبل ترشحه للانتخابات النيابية[1]، وذلك لكي لا يستغل وظيفته لأغراض انتخابية. كما نص قانون الانتخاب على عدم الجمع بين النيابة والوظيفة العامة، كي يتفرغ النائب لممارسة مهامه في المجلس ولا يسخر الوظيفة العامة لمصالحه الانتخابية، كما نص أيضًا على انه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة المستقلة أو البلديات.

من ناحية ثانية، نص قانون الانتخاب على انه لا يجوز أن يعطى امتياز أو التزام لنائب. هذا النص لا يجري الالتزام به أحيانًا، فبعض النواب يتحايلون على القانون، ويدخلون في شراكة خفية مع أقاربهم أو آخرين، ويستغلون نفوذهم لتحقيق الكسب غير المشروع، وعلى حساب الصالح العام.

أما قانون الإثراء غير المشروع، وقد وضع في العام 1953، ولم يطبق، ومن ثم عُدل ووضع بصيغة جديدة في العام 2000، وهو يسري على الموظف والقائم بخدمة عامة والقاضي، وكل شريك لهم في الإثراء بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة أو بأي وسيلة غير مشروعة. «ويعتبر قائمًا بخدمة عامة كل من أسند

(1) نصت المادة 30 من قانون الانتخاب على ضرورة استقالة الموظفين من الفئة الأولى والثانية والقضاة ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديريها وأعضائها، قبل ستة أشهر من موعد الانتخابات، لقبول ترشحهم.

إليه، بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة. . . »[1].

ونص قانون الإثراء غير المشروع على التصريح عن الثروة، فعلى النائب أن يصرّح عن ثروته، في مهلة شهر من تاريخ مباشرته العمل، ويودع التصريح في المجلس الدستوري، وينبغي أن يشمل الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها هو وزوجته وأولاده القاصرون.

كما نص قانون الإثراء غير المشروع على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في التحقيق في الإثراء غير المشروع، وتطبيق قانون العقوبات في حال تحقق الإثراء غير المشروع[2]. ومع مراعاة أحكام الدستور، تنظر محاكم الاستئناف الجزائية في بيروت في قضايا الإثراء غير المشروع، ما يعني ان ملاحقة النائب بالإثراء غير المشروع تطلب رفع الحصانة عنه.

ومن اللافت أنه، وعلى الرغم من الفساد المستشري على كل صعيد، لم تجرِ محاكمة أي شخص بتهمة الإثراء غير المشروع، فكأنه محكوم على قانون الإثراء غير المشروع أن يبقى دون تطبيق فعلي.

4 – 1 – 2 وجود مؤسسة منوط بها السهر على الالتزام بالأخلاقيات البرلمانية

ليس في لبنان مؤسسة منوط بها مراقبة مدى الالتزام بالمبادئ والقواعد التي ينبغي أن تحكم سلوك النائب، غير انه يمكن ملاحقة النائب أمام القضاء، بعد رفع الحصانة عنه في مجلس النواب، إذا ما خالف القواعد المنصوص عنها في القوانين اللبنانية، بما فيها صرف النفوذ، وكل ما له علاقة بقانون الإثراء غير المشروع.

4 – 1 – 3 عقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

نصت القوانين على عقوبات فاعلة لردع الفاسدين ومحاسبتهم، وحددت طرق الاتهام، والمحاكم التي تتولى محاكمتهم. ولم يلاحق ويسجن على امتداد الخمس

(1) قانون الإثراء غير المشروع، المادة 2.
(2) قانون الإثراء غير المشروع، المادة 8.

عشرة سنة المنصرمة سوى نائب واحد، نتيجة رفع الغطاء السياسي عنه من قبل الجهات النافذة، التي كانت توفر له هذا الغطاء. إن ما يحول دون ملاحقة الفاسدين هو الاعتبارات السياسية والطائفية التي يحتمي بها الفاسدون والمفسدون.

4 – 1 – 4 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ليس هناك آليات رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين في لبنان، غير انه هناك آليات غير رسمية تستخدم من قبل جهات في المجتمع المدني، تهتم بمكافحة الفساد، وتحقيق الشفافية، ومن قبل بعض أجهزة الإعلام. فليست المشكلة في جمع المعلومات بقدر ما هي في ملاحقة الفاسدين وإنزال العقوبة بهم.

4 – 2 حسم صراع المصالح

لا يجوز لمن يتولى السلطة أن يغلب مصلحته الخاصة على المصلحة العامة. فعند التعارض بين المصالح الخاصة والصالح العام، ينبغي العمل على تحقيق الصالح العام. وهذا المبدأ يجب أن يجد التعبير عنه في قوانين تضبط سلوك من يتولى أي سلطة في الدولة، وبخاصة النواب، لكونهم يضعون التشريعات ويراقبون الحكومة. فالانحياز إلى مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة، يقود إلى الفساد الذي يمتد إلى سائر مؤسسات الدولة. فالفساد السياسي هو أخطر أنواع الفساد لأنه يؤدي إلى تعميم الفساد.

4 – 2 – 1 قواعد معتمدة واضحة في موضوع صراع المصالح

لقد عمد المشترع اللبناني إلى وضع قواعد قانونية لمنع صرف النفوذ، وذلك في قانون الإثراء غير المشروع، وقانون الانتخاب، وقانون المناقصات العمومية، وقانون العقوبات، وقانون المحاسبة العمومية. وهذه القواعد اقترنت بتحديد الجهة القضائية التي تجري التحقيق، وتصدر الأحكام، وتنفذ العقوبات، غير انه يجري الالتفاف على القانون والتحايل عليه بفعل النفوذ السياسي وغياب المحاسبة. فالقرارات التي صدرت عن ديوان المحاسبة جرى تجاوزها مراراً بقرارات اتخذها مجلس الوزراء، ولم يتحرك مجلس النواب ويمارس دوره في محاسبة الحكومة.

4 – 2 – 2 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

يعمد أصحاب النفوذ ومن بينهم نواب إلى تحقيق مصالحهم الخاصة على حساب الصالح العام بطرق خفية، من الصعب كشفها للعيان، غير ان بعض الأمور، بسبب فداحتها، تظهر للرأي العام ويتداولها الإعلام، كما يتناولها التقرير السنوي لديوان المحاسبة الذي تنشر وسائل الإعلام مقتطفات منه.

4 – 2 – 3 متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

دور البرلمان اللبناني في متابعة تطبيق القواعد التي تمنع صرف النفوذ، يكاد يكون معدوماً، على الرغم من الصلاحيات الواسعة المعطاة له في المراقبة والمحاسبة، وإنشاء لجان تحقيق، يمكنه منحها سلطة هيئات التحقيق القضائية.

4 – 2 – 4 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

فرض قانون الإثراء غير المشروع التصريح عن الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكها كل من يقوم بخدمة عامة وزوجته وأولاده القاصرون.

4 – 3 شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد. والتمويل السياسي يشمل خاصةً تمويل الأحزاب والشخصيات السياسية والحملات الانتخابية.

4 – 3 – 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

ليس في لبنان حتى الآن قانون للأحزاب السياسية، فالذي يطبق على الأحزاب هو قانون الجمعيات المعمول به منذ العام 1909، أي في عهد السلطنة العثمانية، وهو حتماً لا يتناول تمويل الأحزاب. أما قوانين الانتخاب فلم تعالج، حتى الآن، قضية تمويل الحملات الانتخابية.

لذلك تسود الفوضى عملية التمويل السياسي في مختلف جوانبها، فتتحول الحياة السياسية إلى بازار مفتوح، تنفق فيه الأموال دون حساب، ودون معرفة مصادرها الحقيقية، ودون رقيب، وتشرى الذمم وتباع، ما يلطخ الحياة السياسية ويجعلها

مشرعة على أبواب الفساد[1]، ناهيك عن تمويل بعض الأطراف السياسية من المال العام.

4 – 3 – 2 قوانين واضحة تفرض الإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

فرض قانون الإثراء غير المشروع في لبنان تقديم تصاريح بالإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات. وهذه التصاريح يبقى مضمونها سريًا، وتودع في إدارات محددة، ولا يكشف مضمونها إلا إذا تعرض صاحبها للاتهام وخضع للتحقيق، ونادرًا جدًا ما يوجه اتهام إلى أحد ويحقق معه.

4 – 3 – 3 وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

لا يخضع التمويل السياسي في لبنان للقانون، وهو سري، بعضه يأتي من جهات سياسية متمولة، تغدق الأموال على الأحزاب والجمعيات والمرشحين في الانتخابات، وبعضه الآخر يأتي من الأموال العمومية من طريق تلزيم المشاريع ودفع الخوات عليها، والصناديق المالية التي تمولها الدولة وتُنفق أموالها عامةً لأغراض سياسية. وبعض التمويل للأحزاب والأطراف السياسية والحملات الانتخابية يأتي من جهات خارجية.

الرأي العام على معرفة بهذه الأمور، ولكن لا يمكن للمواطن أن يصل إلى معلومات دقيقة حول تمويل الحياة السياسية، وليس هناك ملاحقة لمن يمول بطرق غير مشروعة.

4 – 4 الشفافية في ممارسة المهام

على البرلمان أن يمارس مهامه بشفافية تامة، خاصة في مجال التشريع والرقابة ووضع السياسات العامة في إطار الصلاحيات الممنوحة له.

(1) احتل لبنان، في العام 2003، المرتبة الحادية عشرة بين البلدان الأكثر فسادًا في منطقة الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا (من أصل 14 بلدًا). أما على الصعيد العالمي فجاء في المرتبة 78 ضمن لائحة تتضمن 133 بلدًا.

4 – 4 – 1 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

نص النظام الداخلي لمجلس النواب، في الفصل الحادي عشر، على آلية المناقشات في الهيئة العامة، وتناولَ بالتفصيل هذه الآلية، التي تفسح في المجال أمام كل نائب للتعبير عن رأيه بحرية. أما عملية التصويت، فقد نص عليها أيضًا النظام الداخلي، وتناول الطريقة المعتمدة في التصويت على مشاريع القوانين، وعلى الموازنة، وعلى الثقة، وعلى مشاريع القوانين التي تجيز إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية، وعلى التوصيات وسائر المواضيع الأخرى. كما نص على انه إذا حصلت شبهة حول أي تصويت جرى بطريقة رفع الأيدي، وطلب خمسة نواب على الأقل إعادة التصويت، وجب إعادته وإجراؤه بطريقة القيام والقعود أو بطريقة المناداة بالأسماء.

لقد أشار النواب، الذين أجريت مقابلات معهم إلى أن التجهيز الصوتي والتقني للمجلس عاطل، وتوجد لوحة إلكترونية لعد الأصوات ولكن لا تستخدم، ويتم الاكتفاء برفع الأيدي مما يترك مجالاً واسعًا للشك.

والمشكلة الأهم تكمن في عدم الشفافية، في المناقشة والتصويت، لدى عدد كبير من النواب، وازدواجية في الشخصية لدى هؤلاء، ففي المناقشات يزايدون، ويهاجمون أداء الحكومة، إرضاءً لقواعدهم الانتخابية، وعند التصويت يصوتون في إتجاه معاكس للاتجاه الذي سلكوه في المناقشة. إضافة إلى أن التصويت يأتي أحيانًا في ضوء صفقات تعقد بين جهات نيابية نافذة والحكومة.

4 – 4 – 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تبث في وسائل الإعلام المرئي والمسموع جلسات المناقشة العامة، ولا تبث جلسات التشريع. ويتحول البث إلى مناسبة للنواب، يظهرون فيها براعتهم الخطابية، واهتمامهم بشؤون مناطقهم، وذلك كله إرضاءً للناخبين، فتتحول هذه الجلسات إلى جلسات استعراضية، ولكن أهميتها تكمن في وضع الرأي العام بصورة ما يجري في مجلس النواب، وكشف الازدواجية في شخصية البعض.

4 – 4 – 3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

يمكن دعوة بعض المواطنين لحضور جلسات مجلس النواب، ونادرًا ما يحدث ذلك. أما جلسات اللجان، وهي جلسات سرية، فيمكن لرئيس لجنة من اللجان البرلمانية أن يدعو هيئات من المجتمع المدني، أو خبراء، للتشاور والاستفادة منهم في مناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة للدرس والمناقشة أمام اللجنة. وهذا ما يحدث أحيانًا.

4 – 4 – 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

تنشر محاضر الجلسات وتنشر المناقشات في وسائل الإعلام، ما عدا الجلسات التي ترتدي طابع السرية.

4 – 4 – 5 استطاعة من يشاء من المواطنين الإطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع من يشاء الاطلاع على محفوظات مجلس النواب بعد الحصول على إذن من الجهة المعنية.

4 – 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

لقد نص الدستور اللبناني منذ العام 1926 على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، وقد جرى التأكيد على مبدأ المساواة في التعديلات التي أدخلت على الدستور في العام 1990، مع الأخذ بالاعتبار الصيغة السياسية اللبنانية التي قضت بتوزيع مناصب في الدولة على الطوائف وفق نسب محددة، وذلك في إطار عملية وفاق وطني. إن عدم التمييز بين المواطنين، والتأكيد على مبدأ المساواة، يفترضان وحدة المعايير في التشريع.

4 – 5 – 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى

لا يبدو أن هناك انحيازًا في القوانين اللبنانية لصالح فئة على حساب فئات أخرى. الانحياز قد يأتي في مرحلة وضع القانون موضع التنفيذ، فيجري تطبيقه بشكل انتقائي، غير انه بدا أن هناك انحيازًا لصالح رجال سياسة نافذين على حساب آخرين. وهذا ما برز في قوانين الانتخابات النيابية منذ العام 1992، فلم يعتمد

قانون الانتخاب نفس المعيار في تقسيم الدوائر الانتخابية التي فُصّلت على قياسات محددة خدمةً لبعض السياسيين. ولم توزع المقاعد النيابية على الدوائر بشكل عادل، في إطار مبدأ المناصفة. كما بدا أن هناك انحيازًا أيضًا لصالح بعض النافذين، وذلك في قوانين الإعفاء الضريبي وقوانين مالية أخرى.

4 – 5 – 2 لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

القوانين التي يقرها مجلس النواب لا تميز بين المواطنين، على أساس الجنس أو الانتماء الديني أو الطائفي أو الاجتماعي أو المناطقي، ما عدا قوانين الأحوال الشخصية، حيث انه لكل طائفة نظام خاص للأحوال الشخصية. كما ان هناك تمييزًا في قانون الإرث بين المحمديين وغير المحمديين لاعتبارات دينية أيضًا.

على صعيد آخر يبرز التمييز بين المناطق في قوانين الموازنات العامة، فتوزع الاعتمادات وفق النفوذ السياسي، بعيدًا عن مبدأ العدالة والمساواة. فعلى الرغم من ان الدستور نص في مقدمته، على ان الإنماء المتوازن للمناطق، اقتصاديًا واجتماعيًا وثقافيًا، ركن من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وعلى الرغم من ان مجلس النواب ومجلس الوزراء ملزمان باحترام الدستور، نرى ان هناك مناطق كثيرة من لبنان لا تزال تعاني الحرمان، بينما تنعم مناطق أخرى بالازدهار. والأموال التي تمت استدانتها بمبالغ كبيرة، لم ينفق منها، إلا القليل جدًا، في المناطق المحرومة.

4 – 5 – 3 تشريعات لمنع التمييز

شرّع الدستور اللبناني، ومنذ العام 1926، المساواة بين المواطنين، ومنع التمييز أمام القانون. فنصت المادة 12 منه على ان «لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون» كما أكد الدستور على منع التمييز والتقيد بمبدأ المساواة، في المقدمة التي أضيفت له في العام 1990، وجاء فيها «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل» كما

حرّم الدستور على رئيس الجمهورية إعفاء أي مواطن من التقيد بأحكام القانون الذي يصدره بعد إقراره في مجلس النواب.

يعتبر البعض ان توزيع المقاعد النيابية على الطوائف، كما توزيع وظائف الفئة الأولى، هو خرق لمبدأ المساواة لحساب التمييز، غير ان هذا التوزيع جاء في إطار الصيغة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون.

التأكيد على مبدأ المساواة في الدستور يعني عدم جواز صدور قوانين لا تحترم مبدأ المساواة، وقد رأينا انه جرى خرق هذا المبدأ في بعض الأحيان.

4 – 6 الالتزام باحترام الدستور

الدستور هو القانون الأساسي في الدولة، ويأتي في رأس سلم القواعد الحقوقية. لذلك احترامه واجب على الجميع. وعلى البرلمانيين التقيد بأحكام الدستور، وعدم إقرار قوانين تتعارض معه.

4 – 6 – 1 وجود هيئة/ آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

نص الدستور في المادة 19، بعد تعديله في العام 1990، على إنشاء مجلس دستوري «لمراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية»

أما الحق بمراجعة المجلس الدستوري، للنظر في دستورية القوانين، فقد أُعطي لكل من الرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وإلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونًا في ما يتعلق حصرًا بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

وقد حدد قانون إنشاء المجلس الدستوري (القانون رقم 250)، طريقة تأليفه وآليات عمله، فجاء في المادة 2 منه أن المجلس الدستوري يتألف من عشرة أعضاء، يعين مجلس النواب نصفهم بالغالبية المطلقة من عدد أعضائه، ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة، لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي عضو منهم.

أما المهلة المعطاة لتقديم الطعن بدستورية القانون فهي خمسة عشر يومًا من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية.

وقد حُددت بوضوح آليات عمل المجلس الدستوري في قانون إنشائه، وفي القانون الذي حدد نظامه الداخلي (القانون رقم 516).

السؤال الذي يطرح هو الآتي: هل يشكل المجلس الدستوري اللبناني ضمانة أكيدة لدستورية القوانين، ويحول بالتالي دون تطبيق قوانين مخالفة للدستور؟

لقد حُصر حق مراجعة المجلس الدستوري، بشأن دستورية القوانين، بالرؤساء الثلاثة وعشرة نواب وبرؤساء الطوائف، بما يختص بالأمور التي أدخلها الدستور في إطار صلاحيات هؤلاء. وقد لا يكون لأي من هؤلاء مصلحة بالطعن، وهذا ما بينته التجربة، فجرى وضع قوانين موضع التنفيذ، إنطوت على مخالفات للدستور، والمحاكم ملزمة بتطبيقها، لأن قانون إنشاء المجلس الدستوري حصر الحق في النظر في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري، ولم يعد للمحاكم الحق في عدم تطبيق قانون لكونه مخالفًا للدستور. فتقليص فرص مراجعة المجلس الدستوري، ومنع المحاكم من النظر في دستورية القوانين، يحولان دون ممارسة رقابة فاعلة على دستورية القوانين[1]. ناهيك عن أن الاعتبارات الشخصية والمصالح الضيقة التي لعبت دورًا في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، والضغوط السياسية التي مورست على هذا المجلس أحيانًا، أدتا إلى المسّ بنزاهته، وجرى إدخاله في إطار التجاذبات السياسية، ما حال دون تعيين أعضاء مكان الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في العام 2003، وانقطعوا عن مزاولة مهامهم في العام 2005 نتيجة الحملة السياسية عليهم، فأصيب المجلس الدستوري بالشلل.

4 – 6 – 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع ما نص عليه الدستور

بعض القوانين التي وضعها مجلس النواب، بعد تشكيل المجلس الدستوري والمباشرة بأداء مهامه، جاءت مخالفة للدستور، منها ما طعن بدستوريته وأبطله المجلس الدستوري، ومنها ما لم يجرِ الطعن بدستوريته فوُضع موضع التنفيذ على

(1) عصام سليمان، دراسات لبنانية، العدد 3-4، وزارة الإعلام، بيروت، 1997.

الرغم من تعارضه مع الدستور. ولم تقف الأمور عند هذا الحد، فقد جرى تعديل المادة 49 من الدستور التي تنص على مدة ولاية رئيس الجمهورية، وشروط الترشح للرئاسة، ثلاث مرات، وذلك في الأعوام 1995 و1998 و2004، خلافًا لروح الدستور. فتحكمت موازين القوى السياسية ومراكز النفوذ بالدستور نفسه، دون أن يكون هناك موجب وطني لتعديل الدستور، لا بل جاء التعديل على حساب المصلحة الوطنية.

الفصل الثالث

التوصيات

دراسة التجربة البرلمانية في لبنان، تؤكد الحاجة الماسة لوضع استراتيجية لتطويرها، بهدف تعزيز دور البرلمان، من خلال توسيع قاعدة التمثيل السياسي، على أساس صحة التمثيل وعدالته، وتوسيع المشاركة، التي لا تقتصر على الانتخابات، فتستمر بعدها، عبر إشراك هيئات المجتمع المدني في المشورة، لكي تأتي القرارات في البرلمان معبرة عن إرادة وتطلعات ومصالح أوسع فئات الشعب. كما يتطلب تطوير التجربة البرلمانية تفعيل دور المجلس، كمؤسسة للحوار الدائم بين مختلف مكونات المجتمع اللبناني، قادرة على استيعاب التناقضات، واستنباط الحلول الملائمة لها، وتحفيز البرلمان لتطوير أدائه في مجال التشريع والرقابة، والمساهمة في رسم السياسات العامة.

لقد شكلت أنماط العلاقات السياسية، التي لا تزال سائدة في المجتمع اللبناني، عقبة في وجه تطوير النظام السياسي، وتحقيق إصلاحات جذرية فيه. فالعصبيات الطائفية والمذهبية لا تزال تتحكم بهذه العلاقات، وقد زادتها تجذراً الصراعات السياسية التي جعلت الطوائف مطية لها. فالصيغة السياسية اللبنانية، التي تقوم على المشاركة الطوائفية في السلطة، في إطار نظام ديمقراطي برلماني، تتحكم بها موازين القوى السياسية الطوائفية، على مستوى النص والممارسة في آن معاً، ما يشكل عقبة في وجه تطوير النظام البرلماني اللبناني وعقلنته باتجاه تفعيل أداء المؤسسات الدستورية، وخلق دينامية سياسية تدفعها نحو مزيد من التطور.

1 - تجارب الإصلاح السابقة

بسبب تعذر الإصلاح السياسي نتيجة هذا الواقع، عمد الرئيس فؤاد شهاب، في

نهاية الخمسينات وبداية الستينات من القرن المنصرم، إلى تحديث الادارة، وإنشاء المؤسسات الضرورية لبناء دولة عصرية، ترعى شؤون المواطنين على شتى انتماءاتهم، اعتقاداً منه ومن الذين شاركوه في هذه السياسة، أن جعل الدولة في خدمة المواطن ينمي الانتماء الوطني على حساب الانتماءات الضيقة، ما يقود، في المدى المتوسط، إلى بناء قوة سياسية تتخطى الأطر الطائفية الضيقة، وتدفع الصيغة السياسية والنظام البرلماني في لبنان باتجاه التطور. غير ان التجربة الشهابية أُجهضت، تحت تأثير عوامل داخلية وخارجية، فالصراع العربي - الإسرائيلي، ووجود الثورة الفلسطينية على الأراضي اللبنانية، أديا إلى مزيد من الانقسامات بين اللبنانيين على أساسٍ طائفي. كما ان تدخل الجيش، وتحديدًا الشعبة الثانية، في الأمور السياسية، تحت ستار دعم النهج الشهابي، قلّب الرأي العام اللبناني على هذا النهج. فانتهت التجربة الشهابية، وأصيبت المؤسسات التي أوجدتها بالضعف، وازداد التوتر في العلاقات بين الطوائف. فشكوى المسلمين من الخلل في المشاركة الطوائفية في السلطة من جهة، وخوف المسيحيين من تحجيم دورهم في الصيغة السياسية، من جهة ثانية، أديا إلى جعل لبنان تربة خصبة لتدخل الأطراف الخارجية، ذات المصالح المتناقضة، في شؤونه الداخلية، فتفجرت الصيغة اللبنانية بفعل الصراعات المسلحة، المتعددة الأوجه والأبعاد، والتي لم تنته إلا بعد التوافق على تعديل هذه الصيغة في اتفاق الطائف.

كان من المفترض أن تتطور التجربة البرلمانية اللبنانية، بفعل الممارسة، وفق الآليات التي حددها الدستور، والقواعد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، غير ان الصراعات الطائفية حالت دون تحقيق التطور المنشود، لا بل أدت إلى تصدع صيغة العيش المشترك واستمرار التجربة البرلمانية في ظروف بالغة الصعوبة. لقد استمرت اللحمة بين اللبنانيين، بحدها الأدنى، بواسطة البرلمان. وعندما نضجت ظروف التسوية في العام 1989، تم التوافق على إصلاح صيغة الحكم بين النواب اللبنانيين، في مؤتمر الطائف، ومن ثم عدّل مجلس النواب الدستور في ضوء ما تم الاتفاق عليه. فمجلس النواب بقي المؤسسة الوحيدة الممثلة للإرادة الوطنية الجامعة، بعد أن انقسمت سائر مؤسسات الدولة على نفسها.

لقد أدت الإصلاحات السياسية، التي جاء بها اتفاق الطائف، إلى الحفاظ على المبادئ التي قامت عليها الصيغة اللبنانية لجهة التوازن الطوائفي، مع إجراء تعديل فيه يرضي الطوائف الإسلامية، وإلى إصلاح الخلل في النظام البرلماني، لجهة اناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء كمؤسسة، وتعزيز دور مجلس النواب. وقد أدت الرغبة، في تحقيق التوازن الطوائفي في إطار النظام البرلماني، إلى تعزيز موقعي رئيس مجلس النواب الشيعي ورئيس مجلس الوزراء السني، دون تجريد رئيس الجمهورية الماروني من كامل صلاحياته، فأُبقيت له صلاحيات أساسية، لعل أبرزها صلاحية التوقيع على مرسوم تشكيل الحكومة، وبالتالي إمكانية عدم الموافقة على التشكيلة الحكومية التي لا يقتنع بها. كما ان رغبة النواب في إقامة دولة القانون أدت إلى قيام المجلس الدستوري المناط به النظر في دستورية القوانين والطعون في الانتخابات النيابية، وانتخابات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب.

إن ممارسة الحكم، في مرحلة ما بعد اتفاق الطائف، لم تكن ناجحة. وذلك يعود لعدة أسباب، أبرزها الهيمنة السورية على الدولة، وتوسل معظم السياسيين اللبنانيين الدعم السوري من أجل الوصول إلى السلطة، وتدعيم مواقعهم فيها، وتحويل ما اتفق على تسميته بالديمقراطية التوافقية إلى محاصصة، أدت إلى اقتسام النفوذ والمغانم بين من نصّبوا زعماء على طوائفهم، وجاء ذلك على حساب مصالح الشعب والوطن والدولة والطوائف نفسها. فالديمقراطية التوافقية، التي تعني التوافق بين الطوائف على المبادئ والقواعد التي يجب أن تحكم أداء السلطة، والأساس الذي يقوم عليه التوازن السياسي في ما بينها، والتفاهم بشأن الأمور المصيرية، وذلك بهدف تعزيز العيش المشترك، وترسيخ الوحدة الوطنية، وتوفير الاستقرار وشروط العيش الكريم للمواطنين، الديمقراطية التوافقية هذه أُفرغت من مضمونها، فبدلاً من أن يكون التوافق وسيلة لتحقيق الديمقراطية، بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحول التوافق، في إطار الممارسة، إلى غاية قائمة بذاتها، وجاء في أحيان كثيرة على حساب الديمقراطية ودولة القانون والمؤسسات، وهذا ما أدى إلى الخروج على الدستور، وتراجع التجربة الديمقراطية وتعثّر بناء دولة القانون والمؤسسات، فغدت الممارسة متخلفة عن النص.

في ضوء التجارب التي تكلمنا عنها، وخصوصيات الواقع اللبناني، وضرورات تصويب مسار الحكم وتطوير التجربة الديمقراطية في لبنان، ومن ضمنها نظامه البرلماني، وتعزيز دولة القانون والنزاهة، وقيام الحكم الرشيد، نرى ضرورة رسم استراتيجية إصلاح في المدى القريب والمتوسط والبعيد، تتناول البرلمان لكونه حجر الأساس في النظام الديمقراطي البرلماني، والمؤسسة المفترض بها أن تستوعب تناقضات المجتمع اللبناني، وتستنبط لها الحلول، التي ترسخ الوحدة الوطنية والاستقرار وتحقق الازدهار.

2 - استراتيجية إصلاح وتطوير البرلمان اللبناني

هذه الاستراتيجية تأخذ بالاعتبار واقع البرلمان اللبناني، وبخاصة مواطن الخلل في شرعية تمثيله للمجتمع، وفي أدائه ونزاهته، كما تأخذ بالاعتبار أيضًا المعوقات التي تعرقل عملية الإصلاح والتطوير، فلا تطرح حلولاً مثالية ونظرية غير قابلة للتطبيق، إنما الحلول القابلة للتطبيق والقادرة على تغيير الواقع نحو الأفضل.

2 - 1 إصلاح وتطوير في المدى القريب

ينبغي تحقيق إصلاحات في وقت قريب جدًا، بغية تفعيل دور مجلس النواب، وضبط مسار الحكم، والنهوض بالدولة في المجالات كافة. وهذه الإصلاحات لا بد لها من أن تشمل النصوص والممارسة في آن معًا، وان تتناول النظام التمثيلي ونظام الأحزاب، وعملية التشريع ورسم السياسات العامة، واستقلالية البرلمان وإدارته، والنزاهة في الأداء.

2 - 1 - 1 قانون الانتخاب

إصلاح البرلمان يبدأ بإصلاح قانون الانتخاب، وإجراء انتخابات نيابية حرة ونزيهة، تضمن صحة التمثيل وعدالته، فيأتي البرلمان ممثلاً لأوسع شرائح المجتمع، ومعبرًا عن الإرادة الشعبية وإرادة العيش المشترك، فتتكرس شرعيته وفق ما جاء في الدستور[1]، وبالتالي شرعية السلطة على المستويات كافة.

(1) نص الدستور في مقدمته ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وأن لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

إن قانون الانتخاب الواجب اعتماده، ينبغي أن يؤدي إلى تمثيل مختلف مكونات المجتمع اللبناني، بما فيها الطوائف الدينية، والقوى السياسية المتنوعة، والمرأة، ومختلف الطبقات الاجتماعية. وأن يأتي التمثيل عادلاً. كما ينبغي أن يؤدي إلى تجديد الحياة السياسية، وإفساح المجال أمام قوى جديدة وشابة لدخول الندوة البرلمانية.

وبما أن لنظام الانتخاب أثرًا مباشرًا على أداء النظام البرلماني، وبما ان التجربة أكدت أن النظام البرلماني لا يستقيم إلا في إطار أكثرية نيابية تتولى السلطة الاجرائية، ومعارضة نيابية تمارس رقابة فاعلة عليها، وبما ان الصيغة التوافقية تفترض تنوعًا في تمثيل الطوائف وبخاصة الكبرى منها، بحيث تتكون الأكثرية، كما المعارضة، من نواب من هذه الطوائف جميعاً. لذلك ينبغي وضع قانون انتخاب يساعد على تحقيق التنوع في تمثيل الطوائف. وأفضل نظام لتحقيق التنوع في التمثيل على المستويات كافة هو نظام الانتخاب النسبي، الذي يؤدي، أيضًا إلى صحة التمثيل وعدالته، وإلى توازن سياسي يأتي بشكل طبيعي، عبر العملية الديمقراطية، ويتطور ضمن قواعدها. والتوازن السياسي عنصر ضروري ولا غنى عنه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية. وفي غيابه يفقد هذا النظام مبرر وجوده، وينحرف باتجاه الديكتاتورية والاستبداد. وغني عن القول ان النظام النسبي يتطلب دوائر كبرى أو متوسطة الحجم. ويمكن تحقيق تمثيل صحيح وشامل وعادل ومتوازن أيضًا من خلال قانون انتخاب مركب أو مختلط يجمع بين النظام النسبي في دوائر كبرى والنظام الأكثري في دوائر صغرى.

كما أن صحة وعدالة التمثيل يتطلبان تكافؤ الفرص بين المرشحين، ما يعني تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، وإيجاد الآليات الكفيلة بمراقبة الانفاق الانتخابي بصرامة، وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، خاصة أن الفوضى الاعلامية والاعلانية في الانتخابات تؤدي إلى كثير من التشويش في الرأي العام، وتؤثر إلى حدٍ كبير على خيارات الناخبين. ومن أجل ضمان تكافؤ الفرص، يجب تضمين قانون الانتخابات نصوصًا بإنزال عقوبات بالذين يتجاوزون سقف الانفاق، ولا يتقيدون بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، وتعريض نيابتهم للطعن والإبطال بقرار من المجلس الدستوري.

من ناحية ثانية، تشكل الاجراءات الادارية قبل الانتخابات، وأثناء العمليات الانتخابية، وعند إعلان النتائج، عنصرًا أساسيًا في صحة الانتخابات وسلامتها. لذلك ينبغي إيجاد هيئة مستقلة تُحصر فيها مهمة إجراء الانتخابات في يوم واحد، وتعطى الصلاحيات التي تمكنها من ممارسة هذه المهمة على أكمل وجهٍ، وضبط سير العمليات الانتخابية، والتدقيق في النتائج، التي قد تطلب إعادة فرز الأوراق، لذلك ينبغي إلغاء النص الذي يقضي بإحراق أوراق المقترعين مباشرة بعد فرزها، والاحتفاظ بها لمدة أسبوع. وغني عن القول إن سلامة الانتخابات تتطلب إعادة النظر في لوائح الناخبين، وتطهيرها من الشوائب.

2 – 1 – 2 قانون الأحزاب

إن القانون الذي يحكم الأحزاب في لبنان هو القانون العثماني، الذي وضع في العام 1909، وقد مر عليه حوالى قرن من الزمن. لذلك ينبغي وضع قانون جديد للأحزاب، ينهي حالة الفوضى في هذا المجال، وينظم الأحزاب وفق أصول وقواعد تضمن سلامة العمل الحزبي، وتحول دون استغلال الأحزاب العصبيات الطائفية، لما في ذلك من إساءة للوحدة الوطنية والاستقرار، وتعرض الحزب الذي يلجأ إلى هكذا أسلوب إلى الحل، ومعاقبة المسؤولين عنه بقرار من السلطة القضائية.

كما ينبغي أن يتضمن أي قانون للأحزاب نصوصًا تتناول عملية تمويل الأحزاب، ووضع سقف للتبرعات، وعملية الانفاق، بحيث يجري التمويل والإنفاق بشفافية تامة، وبالطرق المشروعة بعيداً عن الشبهات، فلا يتحول الحزب إلى أداة بيد الممول لنشاطاته.

كما ينبغي أن ينص قانون الأحزاب على ضرورة التقيد بالقواعد والأصول الديمقراطية في تنظيم الحزب، بحيث تسود أنماط العلاقات الديمقراطية بين المحازبين من جهة، وبينهم وبين الآخرين من جهة ثانية. فالأحزاب لا تشكل ركيزة للديمقراطية إلا إذا التزمت بقيم الديمقراطية في ممارساتها.

2 – 1 – 3 صون استقلالية البرلمان

لقد نص الدستور اللبناني على مبدأ الفصل بين السلطات، ومنح مجلس النواب

الصلاحيات التي تضمن استقلاليته، غير أن تحول المشاركة الطوائفية في السلطة، من خلال الممارسة، إلى مشاركة رئيس مجلس النواب، في اتخاذ القرارات الاجرائية، مع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، في إطار بدعة «الترويكا»، أدى إلى انتهاك مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وإلى الحد من استقلالية مجلس النواب عمليًا في ممارسة مهامه، إن على صعيد التشريع أو على صعيد الرقابة، لكون رئيسه مشاركًا في اتخاذ قرارات مجلس الوزراء.

لذلك ينبغي وضع حد نهائي لبدعة «الترويكا»، صونًا لاستقلالية مجلس النواب، وحفاظًا على مبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة المشاركة الطوائفية في السلطة، ليس على مستوى الرئاسات، التي هي رئاسات لمؤسسات وإن كان شاغلوها ينتمون إلى طوائف، إنما على مستوى مجلس النواب ومجلس الوزراء. فالمشاركة الطوائفية في مجلس النواب والوزراء توسع قاعدة المشاركة هذه، ولا تمس مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والإجرائية.

2 – 1 – 4 تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب

ينبغي تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب لجهة متابعة العرائض والشكاوى التي ترد من المواطنين وهيئات المجتمع المدني بجدية. وتخصيص أول نصف ساعة من أية جلسة، أكانت تشريعية أم رقابية، لطرح ومناقشة العرائض والشكاوى المحالة على الهيئة العامة للمجلس النيابي من قبل مكتب المجلس أو اللجنة الدائمة المختصة بالعرائض والشكاوى. كما ينبغي تحديد جلسة للمناقشة العامة شهريًا على الأقل، في النظام الداخلي، في الدورات العادية والاستثنائية[1]. وإفساح المجال أمام النواب لطرح الاسئلة الشفوية، على الحكومة أو على أحد الوزراء، خلال نصف ساعة في بداية كل جلسة للهيئة العامة لمجلس النواب. هدف هذه الأمور جعل الحكومة تحت الرقابة الدائمة لمجلس النواب، وتعزيز الصلة بين الشعب والبرلمان.

من ناحية ثانية، ونظرًا لأهمية الكتل البرلمانية في تفعيل أداء مجلس النواب، من

(1) المرجع السابق.

المفترض إضافة نصوص في النظام الداخلي، بهدف تشجيع النواب على الانتظام في كتل برلمانية. ووضع شروط لتكوين هذه الكتل، لجهة عدد النواب الضروري لتشكيل كتلة، وأن يكون لكل كتلة نظام داخلي، وبرنامج عمل، واجتماعات دورية منتظمة، تُعقد لدراسة جدول أعمال محدد، والكتلة التي تلتزم بهذه الشروط، وتتقيد بها فعليًا، تُعطى مخصصات مالية تمكنها من أداء مهامها، وتفعيل العمل البرلماني.

2 – 1 – 5 إصلاح إدارة مجلس النواب

ينبغي تحديث إدارة مجلس النواب لجهة إعادة النظر بالهيكلية الادارية، وإنشاء وحدات متخصصة بالدراسات القانونية والسياسية والمالية والاقتصادية، قادرة على تزويد النواب بالمعلومات القيمة التي تساعدهم في ممارسة مهامهم. كما ينبغي إعادة تأهيل الكادرات الادارية والفنية، والاستغناء عن خدمات غير الكفوئين منها، وضبط الادارة في مجلس النواب؛ واعتماد الكفاءة في التعيين، بعيدًا عن المحسوبيات، ووفق مباراة، لا تعتمد فيها سوى المعايير العلمية والنزاهة؛ وإخضاع الموظفين في المجلس لدورات تدريبية، تمكنهم من معرفة الوسائل الحديثة المستخدمة في إدارات المجالس النيابية، والتدرب على استخدامها على أكمل وجه.

2 – 1 – 6 إصلاح عملية التشريع

ينبغي أن تأتي التشريعات في إطار سياسات معتمدة من قبل الدولة في شتى المجالات، لكي تحقق القوانين الأهداف المرجوة من هذه السياسات، فلا تأتي بشكل عشوائي. من هنا أهمية رسم السياسات العامة لإصلاح عملية التشريع، «ووضع التشريعات المحفزة لهذه السياسات وليس فقط التشريع الناظم لها، أي التشريعات المؤثرة في الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والخروج بالتالي من عقلية التشريع الضروري إلى التشريع من أجل التغيير»[1].

من ناحية ثانية، يجب أن تقترن مشاريع واقتراحات القوانين بدراسات، وأوراق خلفية، تشكل الركيزة الأساسية في مناقشتها وإقرارها، ولا يجوز الإكتفاء فقط

(1) بول مرقص، مداخلة في ورشة العمل لمناقشة التقرير.

بالأسباب الموجبة. لذلك يجب الاستعانة بالدراسات التي وضعت سابقًا، وبأخصائيين مشهود لهم لوضع الدراسات الضرورية. ومن المفترض أن يكون في المجلس مركز دراسات على المستوى المطلوب، قادرٌ على القيام بهذه المهمة. ومن أجل الاحاطة التامة بمشاريع واقتراحات القوانين المطروحة على اللجان النيابية، ينبغي دعوة هيئات المجتمع المدني المعنية للوقوف على آرائها وتقديم الاقتراحات، كما ينبغي دعوة بعض كبار الأخصائيين إلى جلسات اللجان للاسترشاد بآرائهم، وإنشاء وحدة متخصصة في صياغة القوانين، في مجلس النواب، تتولى التدقيق في النصوص قبل عرضها على الهيئة العامة لإقرارها.

من ناحية ثالثة، ينبغي توخي الشفافية في عملية التشريع، بحيث يجري التقيد الصارم بجدول الأعمال في اجتماع اللجان، وعدم التدخل من وراء الكواليس لتمرير نصوص، أو تعديل نصوص بأسلوب خفي وفي اللحظة الأخيرة، أو إيقاف النقاشات خدمة لمصالح سياسية ضيقة. كما تقتضي الشفافية عدم تمرير قوانين، أو تعديل قوانين، لا علاقة لها بالموازنة، من خلال قانون الموازنة العامة. واعتماد التصويت الألكتروني الذي لا يترك أي مجال للالتباس.

إضافة إلى ذلك، ينبغي زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، بحيث تأخذ الهيئة العامة للمجلس الوقت الكافي لمناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، بعد دراستها في اللجان، وقبل التصويت عليها، والتقيد بالقواعد العامة، وعدم استخدام التشريع كوسيلة للخروج من المأزق السياسي. وبما أنه ينبغي أن تأتي المراسيم، التي تضع القوانين موضع التنفيذ، متطابقة مع هذه القوانين، وبما انه سبق أن اتخذ مجلس الوزراء قرارات صدرت بمراسيم، وجاءت مخالفة للقوانين ولم تراع المصلحة العامة، وبما أنه لا يستطيع أحد الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة لغياب الصفة وعدم وجود مصلحة مباشرة، لكل هذه الأسباب يجب إعطاء النائب حق الطعن بأي مرسوم يجد فيه تعارضًا مع القوانين وتطاولاً على المصلحة العامة (اقتراح الرئيس حسين الحسيني).

2 – 1 – 7 تفعيل رقابة المجلس المالية

إذا كان من الصعب فرض رقابة فاعلة من قبل مجلس النواب على الحكومة بشأن

تنفيذ الموازنة، لأن ذلك يتطلب معرفة متخصصة، وتفرغًا لممارسة هذه المهمة، وخبرة غير متوافرة للنواب، فإن بإمكان المجلس تفعيل أدائه لجهة الرقابة المالية، من خلال تقارير ديوان المحاسبة، المفترض اعتمادها من قبل النواب للتعرف على أداء الحكومة المالي، ومقدار محافظتها على المال العام، والتقيد بقانون المحاسبة العمومية. كما ينبغي على المجلس دراسة الحساب الختامي، أو ما يسمى بقطع الحساب، لمعرفة حقيقة الوضع المالي، ومقارنة الأرقام الواردة في قطع الحساب بالأرقام الواردة في قانون الموازنة، إن لجهة الواردات أو لجهة النفقات، لمعرفة مدى الجدية والواقعية بشأن الأرقام الواردة في قانون الموازنة، وتكوين فكرة عن مدى جدية وواقعية الأرقام في مشروع الموازنة الذي يصوت عليه للعام القادم. فلا يجوز أن يجري التصويت على قانون قطع الحساب بشكل عابر ودون أخذ العبر.

من ناحية ثانية، ينبغي إنشاء وحدة، في مجلس النواب، متخصصة في الشؤون المالية، قادرة على تزويد النواب بالمعلومات والدراسات التي تمكنهم من تفعيل دورهم في مجال الرقابة المالية. غير انه لا يمكن الرهان على دور فاعل للمجالس النيابية في ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة في الأمور المالية. فالتطورات التكنولوجية المعقدة في ميادين كثيرة من الاقتصاد، والاتجاهات الاقتصادية في إطار العولمة، والمتمثلة بالمدرسة الليبرالية الجديدة، الداعية إلى اعتماد خصخصة المنشآت الاقتصادية الرئيسية التابعة للقطاع العام، وإلى اكتساب المصارف المركزية استقلالاً مطلقًا سواء بالنسبة إلى الحكومات أو المجالس النيابية، هذه الأمور جميعها تجعل من المتعذر على المجالس النيابية ممارسة رقابة فاعلة على إدارة الدولة المالية[1].

2 – 1 – 8 مشاركة المجلس في رسم السياسات العامة

إن التطورات الآنفة الذكر لم تساعد المجالس النيابية في ممارسة دورها في توجيه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. فمن الصعب جدًا على المجالس النيابية اقتراح القوانين ذات الطابع الاقتصادي والمالي، نتيجة التعقيدات

(1) جورج قرم، دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الانمائية، ورقة خلفية، ص 2-3.

التقنية والتكنولوجية في القطاعين الاقتصادي والمالي. فالحكومات هي التي تبادر إلى تقديم مشاريع القوانين إلى المجالس النيابية، لأنها تتمتع بالقدرة، عبر أجهزتها الادارية، على وضع مشاريع القوانين التي تتطلب قدرة تقنية متطورة، لا تتوافر لدى المجالس النيابية، على الرغم من وجود لجان نيابية متخصصة في ميادين عدة[1].

غير انه يمكن تحسين دور مجلس النواب، في لبنان، في التأثير إيجابًا في رسم السياسات العامة إذا جرى اعتماد الأمور الآتية:

- تعيين معاونين ومساعدين للجان النيابية من ذوي الاختصاصات العالية في مختلف الميادين.
- وجود لجان نيابية نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، يعتمد فيها على عناصر كفوءة، تتمتع بالشجاعة والإقدام.
- قيام النواب بدورهم في حمل الحكومة على الالتزام، في رسم سياساتها، بما نص عليه الدستور بشأن الانماء المتوازن للمناطق. والطعن أمام المجلس الدستوري بكل قانون يتعارض مع مفهوم الانماء المتوازن.
- تنشيط المجلس الاقتصادي الاجتماعي، الممثلة فيها النقابات، وهيئات المهن الحرة، وأرباب العمل، وهيئات المجتمع المدني. ومن المعروف ان لهذا المجلس صفة استشارية، غير أنه من الممكن أن يقدم الدعم لمجلس النواب في مجال رسم السياسات العامة.

2 – 1 – 9 تفعيل الرقابة على دستورية القوانين

تعديل قانون إنشاء المجلس الدستوري، لجهة التوسع في منح حق الطعن بدستورية القوانين بحيث يصبح لمجالس نقابات المهن الحرة والاتحاد العمالي العام، حق الطعن بدستورية القوانين التي لهم علاقة مباشرة بها، أسوة بالحق المعطى لرؤساء الطوائف الروحية. واعتماد مبدأ الطعن بواسطة الدفع، بحيث يعطى كل مواطن لديه دعوى عالقة أمام محكمة ما، حق الطلب اليها رفع قضية النظر في دستورية القانون، الذي ستحكم بموجبه، إلى المجلس الدستوري، إذا رأى أنه

(1) جورج قرم، المرجع السابق.

يتعارض مع الدستور، لكي يبت المجلس الدستوري الأمر. ففي ذلك ضمانة لعدم تطبيق قوانين تتعارض مع الدستور.

ومن المفترض أن يعين في المجلس الدستوري الاشخاص الذين لا يرقى الشك إلى كفاءاتهم ونزاهتهم، وقدرتهم على رفض تدخل السياسيين والجهات النافذة في شؤون المجلس الدستوري.

2 – 1 – 10 تفعيل دور هيئات المجتمع المدني ونشر ثقافة الديمقراطية والمحاسبة

إن تفعيل دور هيئات المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومراقبة تطبيق القوانين، وبخاصة تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصرف النفوذ، يعتبر عنصرًا أساسيًا في تحقيق الإصلاح الشامل.

يتطلب تفعيل دور هيئات المجتمع المدني نشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان على أوسع نطاق. فالديمقراطية هي أساس الإصلاح المنشود. والإنسان هو العنصر الأساسي، الذي ينبغي أن نعول عليه في عملية الإصلاح، وتطوير التجربة الديمقراطية. فالإصلاح يبدأ بالمواطن، الذي ينبغي أن يتربى على قيم الديمقراطية وحقوق الانسان، لكي يستطيع أن يمارس الديمقراطية على مستوى العلاقة بينه وبين المجتمع، من جهة، فيسود النمط الديمقراطي في العلاقة بين المواطنين، ويحل مكان النمط العصبوي، الطائفي والمذهبي والعشائري، فيتحرر المواطن من العصبيات الموروثة. ويستطيع المواطن، من جهة ثانية، أن يمارس الديمقراطية في علاقته بالسلطة، فيحسن الاختيار في الانتخابات، ويمارس دوره في المراقبة والمساءلة والمحاسبة. فالديمقراطية لا تستقيم بدون هذه الأمور. والديمقراطية كنظام سياسي لا قيمة لها، إلا بقدر ما تتجذر في المجتمع كنظام قيم وكثقافة وكنمط في العلاقات الانسانية. والمجتمعات التعددية، كلبنان، هي أحوج ما تكون إلى الديمقراطية وفق هذا المفهوم.

وإذا كان نشر ثقافة الديمقراطية لا يتم بين ليلة وضحاها، وهو يتطلب وقتًا قد يطول، فإن المباشرة في نشر ثقافة الديمقراطية يعتبر من القضايا الملحة، لكونها

الركيزة الأساسية والفعلية للإصلاح، وبقدر ما يجري التقدم في نشر ثقافة الديمقراطية، بقدر ما تتقدم عملية الإصلاح وتترسخ.

وغني عن القول ان نشر ثقافة الديمقراطية يتطلب مجهودات كبيرة، ينبغي أن تقوم بها هيئات المجتمع المدني، ومؤسسات التربية والتعليم، ووسائل الإعلام.

2 – 1 – 11 إنشاء مفوضية الأخلاقيات البرلمانية

تنشأ في المجلس النيابي مفوضية، تسمى مفوضية الأخلاقيات البرلمانية، يتولاها مفوض، ينتخب من بين النواب المشهود لهم بالنزاهة والقدرة والشجاعة، وعدم الرضوخ للضغوط والمداخلات. يعاونه مجموعة من المساعدين يختارهم هو، ويتقاضون تعويضات من موازنة مجلس النواب، ويكونون مسؤولين أمامه فقط. مهمة المفوضية مراقبة تصرفات النواب، والتأكد من التزامهم بالقوانين والقواعد والأصول الديمقراطية، وعدم تورطهم بالفساد، واستغلال النفوذ من أجل الإثراء غير المشروع. وفي الحالات التي تتأكد فيها المفوضية من خروج أحد النواب عن الأخلاقيات البرلمانية، يحال النائب، بقرار من المفوض، أمام لجنة برلمانية خاصة تُجري التحقيقات الضرورية، وإذا تطلب الأمر الاحالة أمام القضاء، تُرفع عنه الحصانة.

ومن المفترض أن تعلن الحقائق أمام الرأي العام، في حالة الادانة، كما في حالة البراءة.

2 – 1 – 12 إنشاء الهيئة الوطنية لتجاوز العصبيات الطائفية

الطائفية كعصبية سياسية، تعيق عمل المؤسسات في لبنان، وفي طليعتها المجلس النيابي، وتعرقل عملية التطور، وتدفع الممارسة السياسية باتجاه الخروج عن المسار الديمقراطي، وعن القواعد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية. وقد تحولت الطائفية إلى حصن للفاسدين، يحتمون به للإمعان في ممارسة الفساد، واتقاء الملاحقة أمام القضاء. ونصت المادة 95 من الدستور على تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية. وبما ان الطائفية عصبية لا يمكن إلغاؤها بقرار، إنما بسياسات، تعتمد في المجالات التربوية والتعليمية والإعلامية والاقتصادية

والإنمائية والاجتماعية، بحيث تؤدي هذه السياسات تدريجًا إلى تجاوز الحالة الطائفية، ينبغي أن يشكل مجلس النواب الهيئة التي نص عليها الدستور، من أشخاص موثوقين، ومنزهين عن الطائفية، ومتمتعين بالكفاءة، لكي تباشر عملها، وتمد الحكومة والمجلس بالاقتراحات التي تضع لبنان على طريق تجاوز الطائفية.

2 – 1 – 13 اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة

نص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة. ولكن حتى الآن لم يتم وضع قانون في هذا الشأن. فاللامركزية الإدارية الموسعة، لا تساعد فقط على التوسع في نشر الديمقراطية، وعلى تحقيق الإنماء المتوازن والشامل، إنما تساعد أيضًا على تحسين أداء مجلس النواب، لأنها ترفع عن النائب عناء متابعة الخدمات اليومية التي يطلبها المواطنون ولا يحصلون عليها، فينصرف إلى الاهتمام بمهامه البرلمانية. غير أنه لا يجوز ترك أعباء الإنماء المتوازن والشامل على اللامركزية الإدارية الموسعة، إنما يجب وضع خطط من قبل السلطة المركزية في هذا المجال، وتنفيذها، وينبغي أن يكون لمجلس النواب دور أساسي فيها.

2 – 1 – 14 إصلاح الادارة واعتماد اللاحصرية الموسعة

إصلاح الإدارة وتحديثها، واعتماد اللاحصرية الموسعة، يسهمان أيضًا في تحسين أداء مجلس النواب، فلا يعود النائب بحاجة إلى ملاحقة معاملات المواطنين في مختلف دوائر الدولة، واستهلاك وقته في هذا المجال، فيحصر جهده في الأمور المفترض أن يقوم بها داخل مجلس النواب.

2 – 2 إصلاح وتطوير في المدى المتوسط

إن نشر ثقافة الديمقراطية يمتد على المدى القريب والمتوسط والبعيد، فهو عملية لا تقف عند حدود الزمان. غير ان هناك إصلاحات ينبغي اعتمادها في المدى المتوسط، أبرزها رفع القيود عن حل مجلس النواب، وإعادة النظر بانتخاب رئيس المجلس ونائبه.

2 – 2 – 1 صلاحية حل مجلس النواب

التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية في النظام البرلماني، يقوم على

صلاحية ممارسة الرقابة المستمرة على الحكومة من قبل مجلس النواب، وسحب الثقة منها وإسقاطها إذا لزم الأمر، وبالمقابل صلاحية السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب، ودعوة الناخبين إلى انتخابات مبكرة، إذا نشب الصراع بين الحكومة ومجلس النواب ولم يعد هناك إمكانية لتسيير شؤون الدولة، فالشعب يمارس دوره في الانتخابات المبكرة كحكم في حل الصراع، لكونه مصدر السلطة.

قيد الدستور، بعد تعديله في العام 1990، حق السلطة الاجرائية بحل مجلس النواب، بشروط تعجيزية. وهذا ما يحول دون تمكين الشعب من ممارسة دوره كحكم ومرجع أخير في الصراعات التي قد تنشب بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وبالتالي إنهاء الصراع لمصلحة تسيير شؤون الدولة، والخروج من الشلل الذي قد تقع فيه المؤسسات نتيجة هذا الصراع.

لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة رفع الشروط التعجيزية عن حل مجلس النواب، شرط أن يكون قرار الحل معللاً، وأن تكون هناك أسباب حقيقية تستدعي حل المجلس.

2 – 2 – 2 انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه

نص الدستور على انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه بالأكثرية العادية، لمدة ولاية المجلس، ويمكن سحب الثقة من كل منهما بعد سنتين، ولكن بأكثرية الثلثين. هذا النص لا يقوم على منطق دستوري سليم، فمن المفترض أن يحوز رئيس مجلس النواب في الانتخابات على الأكثرية المطلقة من مجموع النواب، لأنه ينبغي أن يكون محل ثقة الغالبية العظمى، نظرًا للدور الهام الذي يقوم به في إدارة الجلسات، وفي الإشراف المباشر على مختلف دوائر مجلس النواب.

لذلك ينبغي تعديل الدستور لجهة انتخاب رئيس المجلس ونائبه، بالأكثرية المطلقة من مجموع النواب، على أن تسحب الثقة من كل منهما بعد سنتين، إذا اقتضى الأمر، بالأكثرية نفسها.

2 – 3 إصلاح وتطوير في المدى البعيد

إن المشكلة التي ينبغي معالجتها في لبنان، هي مشكلة العصبيات الطائفية التي

تعرقل الإصلاح على المستويات كافة. ولا يمكن تجاوز العصبيات الطائفية، التي تتحكم بسلوك المواطنين وتصرفاتهم، ويجري استغلالها من قبل السياسيين لتدعيم مواقعهم في السلطة، إلا بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، وبناء دولة القانون والمؤسسات. والمقصود بتطوير تجربة لبنان الديمقراطية، تطوير الديمقراطية، ليس فقط كنظام حكم، إنما تطويرها أيضًا كنمط في العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين السلطة من جهة أخرى، تحكمه ثقافة وقيم الديمقراطية. كما أن المطلوب تطوير نهج ممارسة السلطة باتجاه المزيد من الديمقراطية.

أما دولة القانون والمؤسسات، المفترض العمل على تحقيقها، فهي الدولة التي يتساوى فيها المواطنون أمام القانون، فعلاً لا قولاً، والتي تمارس فيها السلطة لكونها منبثقة من الشعب، ومنظمة في إطار مؤسسات تعبر عن إرادته، وترعى مصالحه، وتخضع للقانون، فتلتزم حدود الصلاحيات الممنوحة لها.

الديمقراطية تحرر المواطن من العصبيات، بما فيها العصبيات الطائفية، وتهذب سلوكه الاجتماعي، وتنمي فيه روح المسؤولية. كما ان دولة القانون والمؤسسات تنمي لدى المواطن الانتماء الوطني على حساب الانتماءات الضيقة، لأنه يشعر بأن الدولة ترعى شؤونه، وتوفر له سبل العيش الكريم، وتشكل ضمانة له، يرتبط بها مباشرة دون وساطة أحد.

عملية تطوير الديمقراطية في لبنان، وبناء دولة القانون والمؤسسات، دونها عقبات كثيرة، ولكن لا بد من سلوك الطريق المؤدي إليها مهما كانت الصعوبات كبيرة. وعندما نبلغ هذه الهدف ينبغي إعادة النظر جذريًا في واقع النظام السياسي اللبناني، وإلغاء القيد الطائفي بشكل كامل. وإعادة النظر في تركيبة البرلمان، بحيث يصبح مكوناً من مجلسين، مجلس نواب خارج القيد الطائفي ويمثل الشعب، ومجلس شيوخ يمثل الطوائف وتُحصر صلاحياته بالأمور المصيرية فقط. فالمطلوب ليس إلغاء الطوائف ككيانات دينية واجتماعية، إنما إزالة الطائفية كعصبية تتحكم بسلوك المواطنين وتصرفاتهم.

لائحة المراجع

1 – مراجع بالعربية

1. بول سالم (إشراف)، الانتخابات النيابية 1996 وأزمة الديمقراطية في لبنان (عمل مشترك)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1998.
2. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، بيروت، 2001.
3. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
4. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، 1991.
5. عصام سليمان، الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، 1998.
6. عصام سليمان وآخرون، إشراف أنطوان مسره، الأحزاب والقوى السياسية في لبنان، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم.
7. فريد الخازن وبول سالم (إشراف)، الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب (عمل مشترك)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1993.
8. فارس ساسين، التمثيل والسلطة (مجلس النواب 1992 – 1996)، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، 1997.
9. كمال فغالي، الانتخابات النيابية اللبنانية 2000 مؤشرات ونتائج، مختارات، بيروت، 2001.
10. ليلى بركات، فهرس الدراسات والمشاريع المتعلقة بالقطاع العام، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بيروت، 2002.

11. عبدو سعد، الانتخابات النيابية لعام 2005 قراءات ونتائج، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، بيروت، 2005.

2 – مجلات ومنشورات

1. الحياة النيابية، مجلس النواب، بيروت.
2. أعمال مجلس النواب، مجلس النواب، بيروت.
3. مرصد التشريع في لبنان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بيروت.
4. لبنان بالأرقام، الدولية للمعلومات، سلسلة وقائع، بيروت.
5. تقرير الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات حول انتخابات 2000 النيابية، بيروت، 2001.
6. دراسات لبنانية، العدد 3، 4، وزارة الإعلام، بيروت، 1997.

3 – مراجع بالأجنبية

1 - Edmond Rabbath, La constitution libanaise, Librairie Orientale, Beyrouth, 1982.
2 - European Union Election Observation Mission Parliamentary Elections 2005, Final Report.
3 - Michel Chiha, Politique Intérieure, Ed. Du Trident, Beyrouth, 1964.
4 - Pierre Rondot, Les institutions politique du Liban, Publication de l'Institut d'Etudes de l'Orient Contemporain, Paris, 1947.
5 - Yves Guchet, Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996.

ملاحق

1 – ورقة خلفية حول دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية

2 – محضر ورشة العمل عن البرلمان في لبنان

- 1 - ورقة خلفية حول
دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية[1]

إن معالجة موضوع دور المجلس النيابي في تقرير السياسات الإنمائية يتطلب استعراضًا تاريخيًا سريعًا لتطور دور هيئات التمثيل السياسي بالسياسات الاقتصادية والمالية في الدول الديمقراطية. ولا بد هنا من التذكير بأن المسار الديمقراطي كما حصل في الدول الأوربية منذ القرون الوسطى قد ارتبط ارتباطًا وثيقًا بقضايا المالية العامة، وبشكل خاص جباية الضرائب المختلفة وطرق الإنفاق ومجالاته من قبل الملوك والأمراء. ويمكن النظر الى هذا المسار الديمقراطي خاصة في بريطانيا وفرنسا بثورتيهما ضد استبداد الملوك على أنه تجسّد، في مرحلة أولى، في مسعى كبار الإقطاعيين لوضع قيود على تصرّف الملوك والأمراء بفرض الضرائب بشكل عشوائي وبالإنفاق المفرط لملذّاتهم أو لشنّ الحروب لتوسيع ممالكهم. ومن ثم، في مرحلة لاحقة بعد الثورة الفرنسية، أصبحت وظيفة الموافقة على فرض الضرائب ومراقبة إنفاق الدولة في ايدي ممثلي الأمة المنتخبين.

والجدير بالذكر في هذا المضمار أن العملية الانتخابية لهؤلاء الممثلين ظلّت لفترة طويلة محصورة بمن يملك عقارًا أو بمن يدفع ضرائب للدولة، ولذلك كان النضال الديمقراطي يهدف الى توسيع قاعدة الناخبين بإلغاء قيد التملك بعقار ودفع الضرائب! وعند إتمام هذا التوسيع اصبحت المطالبة بحق اقتراع المرأة كمرحلة جديدة من مراحل تحقيق شمول الجسم الانتخابي لكل المواطنين والمواطنات البالغين سن الرشد.

على هذه الخلفية التاريخية يمكن أن نفهم أهمية دور المجالس النيابية في الرقابة

(1) أعدّ هذه الورقة الدكتور جرج قرم.

على الإنفاق العام وعلى النظام الضريبي وتطبيقه، مع الإشارة إلى حصر هذا الدور في معظم الأحيان بهذه الوظيفة لأن هناك العديد من الصعوبات التي تقف حجر عثرة أمام توسيع دور المجالس النيابية ليشمل رسم وتقرير السياسات الاقتصادية العامة. فالحكومات هي التي ظلّت تهيمن على هذه العملية للأسباب التي سنشرحها فيما بعد.

وسنستعرض هنا تباعًا دور المجالس النيابية في كل من مراقبة المالية العامة وفي رسم السياسات الاقتصادية والتنموية والمالية وإجبار الحكومات على التقيّد بمثل هذه السياسات.

أولاً: تطوير اساليب مراقبة المجالس النيابية على إدارة الدولة المالية

واجهت المجالس النيابية مشاكل عديدة في القيام بمراقبة فعّالة لإدارة الدولة المالية من قبل الحكومات. وهناك أسباب عديدة لهذه الصعوبات نذكر منها بشكل خاص:

1 – توسّع تدخل الدولة في الاقتصاد بعد أن كان دور أجهزة الدولة محصورًا في تأمين الأمن الداخلي والخارجي واحترام القوانين عبر النظام القضائي. فالتطورات العملاقة التي حصلت في مجالات عديدة من الحياة الإنسانية في القرنين الماضيين أدت الى توسع كبير في دور الدول في تطوير البنى التحتية وإنشاء المرافق العامة الخدماتية خاصة في قطاعات التربية والصحة والنقل والإتصالات؛ وكذلك أصبحت الدول تقيم المنشآت الاقتصادية، الإنتاجية والخدماتية، حيث تظهر الحاجة الى مثل هذه المنشآت لتأمين مصلحة المواطنين؛ كما أمّمت دولٌ عديدة بعد الحرب العالمية الثانية الكثير من الشركات الخاصة المالية الطابع (مصارف وشركات تأمين)، وكذلك شركات خاصة اعتُبرت أنها تعمل في مجالات استراتيجية وحيوية (مثل انتاج السلاح). وكانت نظرية الاقتصادي الانكليزي الشهير جون كاينز قد أثرت تأثيرًا جمًّا على رؤيا دور الدولة في الاقتصاد كعامل حاسم في تأمين الرفاهية العامة والقضاء على البطالة والحؤول دون حصول فترات انكماش اقتصادي. لذلك توسّعت أجهزة الدولة ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي توسّعًا هائلاً وأصبحت التدفقات المالية التي تديرها الدول متشعّبة ومعقدة بحيث صار من

الصعب للمجالس النيابية أن تطّلع على كل المعطيات التي تتفرّع عنها هذه التدفقات.

وفي كثير من الأحيان، أصبحت ميزانية الدولة هي بدورها معقدة جدًا بالإضافة إلى أنها لم تعد تشتمل على جميع النفقات العائدة للقطاع العام أو على جميع الإيرادات التي أصبح البعض منها خارج الموازنة كالاشتراكات في الضمان الاجتماعي على سبيل المثال.

2 - التطورات التكنولوجية المعقدة في ميادين كثيرة من الاقتصاد، ممّا زاد أيضًا من صعوبة المراقبة الفعلية في حال عدم تضمن المجلس النيابي أعضاء يتمتعون بقدرة علمية راقية في مجالات عديدة مثل صناعة الالكترونيات وتقنيات الاتصالات اللاسلكية، صناعة الأقمار الاصطناعية، صناعة الأسلحة المتطورة وأسلحة الدمار الشامل، صناعة الأدوية وتقنيات الصحة وكذلك إقامة السدود وأيضاً تطور التقنيات المالية التي تؤثر على إدارة الدين العام والأسواق المالية.

وأمام هذه التطورات الخطيرة بالنسبة الى قدرة المجالس النيابية على مراقبة الإدارة المالية والاقتصادية للدول، سعت المجالس إلى إجبار الحكومات على تحسين تقديم قانون الموازنة بحيث يتمكن النواب من قراءة أرقامها واستيعابها بسهولة، وكذلك إجبار الحكومات على تقديم شرحٍ وافٍ بسياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية كمقدمة للموازنة لكي يتسنى للنواب أن يقيّموا مدى صوابية الإنفاق بالنسبة الى الأهداف الرئيسية للحكومة في السياسات الاقتصادية العامة، أو صوابيتها بالنسبة الى رؤية أغلبية النواب والوعود الانتخابية التي أطلقوها لجذب أصوات المواطنين.

وفي الحقيقة، أصبح ما يسمى بفذلكة الموازنة أو بالتقرير الاقتصادي المرافق للموازنة المرسلة إلى المجلس النيابي وثيقة رئيسية تسمح للنواب بأن يناقشوا الحكومة في سياساتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية وتقديراتها المستقبلية في الأوضاع الاقتصادية العامة. وهذا ما سنعود اليه في الجزء التالي من هذه الدراسة.

ولا بد هنا من الإشارة الى أنه يصعب على المجالس النيابية أن تدقق مباشرة في حسابات الحكومات وإداراتها المختلفة خاصة في ما يتعلّق بالمنشآت العديدة التي

يمتلكها القطاع العام. وهذا الدور في الحقيقة اصبح منوطًا في معظم الأحيان بمؤسسة عامة حكومية الطابع تسمّى في معظم الدول ديوان المحاسبة. ويعيّن عادة رئيس الديوان من قبل السلطة التنفيذية نفسها، ويقدّم الديوان تقاريره الدورية إما إلى رئيس الجمهورية وإما الى المجلس النيابي حسب الأنظمة المختلفة. وفي معظم البلدان أصبح ديوان المحاسبة مؤسسة هامة ورئيسية في مراقبة حسن تنفيذ الإنفاق العام وجباية الضرائب. وهو ينقسم دائمًا إلى قسمين: قسم التحقيق والمراقبة وقسم قضائي الطابع يحال اليه الموظفون الذين خالفوا الأنظمة المالية المرعية الإجراء. وفي معظم الدول تكوّن التقارير السنوية لديوان المحاسبة وثيقة غنية جدًا بالمعلومات حول الأداء المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة تنفيذًا صحيحًا لا تشوبه المخالفات القانونية أو الهدر وضياع الأموال. غير أنه في كثير من الدول، ومنها لبنان، لا تحظى هذه التقارير بالاهتمام الجدّي من قبل النواب، بل يُكتفى بنشر ملخّص عنه أو مقتطفات منه في الصحافة. كما أن المجالس النيابية لا تولي القدر الكافي من الإهتمام عند التصديق على القانون الذي يختم حسابات تنفيذ الموازنة (قطع الحساب)، ذلك أن النظر إليه بشكل متمعّن ومقارنة التنفيذ بالاعتمادات المرصودة أساسًا في الموازنة ومقارنة تقديرات الإيرادات الضريبية بالجباية الفعلية خلال السنة، هو عملية مضنية وشاقة.

ولا بدّ هنا من ذكر وجود لجنة نيابية متخصصة في دراسة كل القوانين التي لها طابع مالي أو عواقب مالية قبل إحالتها للهيئة العامة للمجلس للتصديق. وتقوم هذه اللجنة بعمل قيّم ومفيد في دراسة الموازنة وتفنيد أجزائها المختلفة ووضع تقرير مفصّل حولها يسمح لسائر النواب بالاطلاع على محتوياتها المقدمة من الحكومة وعلى توجهاتها الاقتصادية. بالرغم من أعمال اللجنة المالية، يهتمّ النواب بشكل شبه حصري، عند مناقشة بنود الموازنة، بالاعتمادات المرصودة للمنطقة التي يمثلونها أو للقطاع الذي يهمّهم مهنيًا (قضاء، صحة، طرقات، الى آخره...). وفي معظم الأنظمة الدستورية، لا يمكن للمجلس أن يزيد من الاعتمادات المرصودة إلاّ إذا أوجد مصادر إيرادات جديدة، أي أنواعًا جديدة من الضرائب، ممّا يحدّ طبعًا من قدرة المجلس على التصرف بالإنفاق، خاصة وأن النواب يتجنبون عادة اقتراح إحداث ضرائب جديدة حفاظًا على شعبيتهم.

وفي معظم الأحيان، أصبحت الحكومات هي التي تضع مشاريع القوانين ذات الصفة المالية، ومن أهم هذه الأنظمة قانون المحاسبة العامة الذي ينظم بشكل دقيق كيفية الإنفاق ومراحله وإجراءاته الإدارية وكذلك كيفية وضع التكاليف الضريبية وجبايتها. وفي معظم الأنظمة للمالية العامة يمارس ديوان المحاسبة ما يسمّى بالمراقبة المسبقة على بعض النفقات العامة خاصة في ما يتعلق بالمقاولات وطريقة استدراج العروض وتحديد أسس الفوز بالمقاولات؛ ذلك أن الكثير من مواقع الهدر والفساد تنبع من عملية منح المقاولات إلى شركات القطاع الخاص التي تنفذ مشاريع البنية التحتية التي تقوم بها الدول. وما أكثر عدد الفضائح في هذا المجال في العديد من الدول حتى الأكثر تطورًا منها خاصة بعد أن أصبح السياسيون، ومنهم النواب والوزراء واعضاء المجالس البلدية أو الإقليمية، يقومون بالتلاعب على الأنظمة للحصول على تمويل من قبل الشركات الخاصة الفائزة على عقود المقاولات لصالح الأحزاب السياسية التي ينتمون اليها. وهذا ساهم بدوره في إضعاف السلطة الأخلاقية والمعنوية للنواب المنتمين إلى تلك الأحزاب في ممارسة وظيفة مراقبة الإنفاق العام.

والجدير بالملاحظة هنا التطور الذي حصل في الفكر الاقتصادي في العقود الأخيرة حيث برزت مدرسة الليبرالية الجديدة الداعية الى الكف عن توسّع دور الدولة في الاقتصاد، بل الى إنكفاء هذا الدور الى مهمة الضبط (Regulation) عبر اجهزة مختصة والقيام ببيع المنشآت الاقتصادية الرئيسية التابعة للقطاع العام الى القطاع الخاص، هذا بالإضافة الى مكافحة التضخّم والحد من الحمايات الاجتماعية التي تزيد من كلفة العمل، وبالتالي تحد من القدرة التنافسية، وإلى ضبط الإنفاق العام بحيث لا يتعدى عجز الموازنة 3 % من الناتج المحلي الصافي، وكذلك التخفيف من العبء الضريبي على المداخيل وأرباح الشركات الخاصة تشجيعًا للاستثمار.

وقد قام العديد من الدول بالأخذ بهذه النظرية وبخصخصة عدد كبير من الشركات العامة، ممّا أدّى أيضًا الى عدد من الفضائح، وفي بعض الأحيان إلى تردّي الخدمات المقدمة الى الجمهور، كما ما حصل بالنسبة الى قطاع السكك الحديدية

في انكلترا أو مثل ما حصل في شركة Swiss Air التي أساء القطاع الخاص تمامًا إدارتها ممّا أدّى إلى إفلاس الشركة وهي كانت من الرموز الهامة لقدرة الاقتصاد السويسري على تقديم أفضل الخدمات الجوية. وفي الحقيقة أن معظم المجالس النيابية لم تتمكن من مراقبة عمليات الخصخصة مراقبة فعّالة بالرغم من سنّ بعض القوانين في هذا المجال.

وأخيرًا، لا بد من الإشارة إلى اكتساب المصارف المركزية استقلالاً مطلقًا سواء بالنسبة الى الحكومات أو المجالس النيابية، وذلك تحت تأثير نظرية الليبرالية الجديدة التي جعلت من المصارف المركزية سلطة نقدية مستقلة تمامًا عن أية سلطة أخرى وهي صارت لا تتلقى التوجيهات سواء من الحكومة أم من المجالس النيابية. وقد تمّ تعديل أنظمة المصارف المركزية في معظم الدول – وصادقت المجالس النيابية على هذه القوانين – لفك أية علاقة بين المصرف المركزي والسلطات الأخرى ولإعطاء مهمة واحدة حصرية للمصارف المركزية وهي مكافحة التضخم والحفاظ على استقرار الأسعار عبر وسيلة واحدة هي سعر الفائدة التي تحددها وحدها وتطبقها في تسيير السوق المالية المحلية. وفي الوقت نفسه، على أثر نظرية الليبرالية الجديدة أيضًا، تمّ تفكيك وإلغاء جميع الوسائل التي كانت بأيدي الأجهزة المالية للحكومة – ومنها المصارف المركزية – لتوجيه الأسواق المالية والتسليفات المصرفية في خدمة التنمية أو في مكافحة التضخم عندما يستفحل. بالإضافة الى ذلك، أتت موجة الخصخصة لتصيب أيضًا الأجهزة الحكومية التي كانت تدير البورصات، فقد أصبحت الآن في معظم الدول الشركات الخاصة هي التي تدير البورصات.

إن المجالس النيابية لم تقف، في معظم الأحيان، ضد هذه التطورات التي تفقد الدولة وسائل المراقبة الفعّالة وأدوات توجيه الاقتصاد لصالح المجتمع ككل، ما يفقد أيضًا دور المجالس النيابية في التأثير على الحكومات لكي تغيّر من السياسات الاقتصادية عند الحاجة.

ثانيًا: دور المجالس النيابية في رسم السياسات الاقتصادية

إن التطورات الكثيرة المذكورة آنفًا لم تساعد أبدًا المجالس النيابية في ممارسة

دورها الثاني الهام جدًا، وهو توجيه السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. صحيح أنه يمكن للسلطة النيابية أن تقدم مشاريع قوانين في كل المجالات، غير أن مجريات الأمور من حيث زيادة التعقيد التقني والتكنولوجي في جميع القطاعات الاقتصادية قد حدّ من قدرة المجالس النيابية على سنّ القوانين بمبادراتها الخاصة. وفي معظم الأحيان، تكون الحكومة هي التي تبادر الى تقديم مشاريع القوانين الى المجالس النيابية لأنها وحدها تتمتع عبر أجهزتها الإدارية بالقدرة على وضع مشاريع قوانين في مجالات أصبحت تتطلب قدرة تقنية متطورة لا تتوفر لدى المجالس النيابية، بالرغم من وجود لجان نيابية متخصصة في ميادين عدة (الشؤون الخارجية، الشؤون المالية، شؤون الأشغال العامة، شؤون العدالة، الشؤون الإجتماعية، الخ...).

والجدير بالذكر أن معظم الأنظمة النيابية توفّر للنواب تسهيلات للقيام بواجبهم بشكل إمكانية استخدام معاونين ومساعدين. ومع ذلك، فإن النواب أو اللجان النيابية لا يمكنهم أن يكتسبوا نفس الخبرة التي تمتلكها الأجهزة الحكومية التي تضع مشاريع القوانين.

هذا مع الإشارة إلى ما يمكن أن تقوم به بعض المجالس النيابية النشطة حيث تعيّن لجانًا خاصةً بقضية معينة، مهمتها الاستماع الى أهل الخبرة من خارج المجلس وتكوين رأي مستقل ومبني على كامل تفاصيل الموضوع أو القضية المدروسة؛ وتصبح هذه التقارير مرجعًا هاما للمجلس النيابي ذاته وللرأي العام لتكوين فكرة واضحة عن الأوجه المختلفة للقضية وكيفية معالجتها. ونادرًا ما تقوم المجالس النيابية في الدول النامية بمثل هذه الدراسات، ممّا يفقدها تأثيرها الحقيقي على الحياة العامة.

وأمام الدور الثانوي الذي أصبحت المجالس النيابية تلعبه في مجال رسم وتقرير السياسات الاقتصادية والتنموية نظرًا للتطورات المذكورة، فقد قامت بعض الدول وعلى رأسها فرنسا بإنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي متخصص في بحث القضايا التنموية العامة بكل تفرعاتها. ولهذه المجالس صفة استشارية فقط، وهي تتكون عادة من ممثلي القطاعات الاقتصادية الاجتماعية الرئيسية في البلاد تنتخبهم هيئات

المجتمع المدني وهيئات أرباب العمل والنقابات وهيئات المهن الحرة. وتلعب هذه المجالس أدوارًا متفاوتة الأهمية حسب قوة شخصية الرئيس والأعضاء وصيتهم في الرأي العام. ويمكن أيضًا أن تبدي هذه المجالس رأيها في مشاريع القوانين الاقتصادية والاجتماعية الطابع، كما أنها تضع تقاريرَ دورية حول تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما أنها تقوم أيضًا في بعض الأحيان بدراسات في قضية أو مشكلة يعاني منها المجتمع. لكن هذه المجالس لم تتمكن من سدّ الثغرة المذكورة في العجز النسبي للتمثيل النيابي في المساهمة الفعّالة في رسم وتقرير السياسات الاقتصادية الإجمالية في الدول.

والجدير بالذكر أن النظام الإيطالي الفاشستي كان قد أعطى أهمية كبيرة الى تنظيم مجلس تمثيلي على أساس المهن الكبيرة التي تسيّر الاقتصاد (corporatisme)، ذلك أن صعود الفاشستية في أوروبا ما بين الحربين العالميتين كان ناتجًا الى حد بعيد عن فشل المجالس النيابية في التصدّي للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية الضخمة وإلهاء النواب بالمناورات السياسية العبثية وبمصالحهم الشخصية. ولذلك لجأت الأنظمة الفاشستية الى أسلوب الاتكال على الهيئات النقابية والفلاحية وهيئات أرباب العمل والمهن الحرة لإظهار نفسها أنها تهتم بالمصالح الحيوية لتلك الفئات ولا تعتمد على دور المجالس النيابية التقليدية الديمقراطية الطابع.

وعودة إلى الأنظمة الديمقراطية، لا بد من الإشارة إلى أن الأحزاب السياسية الكبرى التي تتكون من الأغلبية الحاكمة من ممثليها في المجالس النيابية تحمل في كثير من الأحيان نظرة اقتصادية واجتماعية يتميز بها كل حزب عن الآخر. وعندما تتم انتخابات نيابية وتتغير الأغلبية النيابية، تأتي الأغلبية الجديدة، خاصة إذا سيطر عليها حزب كبير، بمشاريع قوانين في مجالات معينة. غير أنه، وحتى في هذه الحالة، نرى أن رئيس الوزراء الجديد المنتمي إلى هذا الحزب أو الوزراء المختصين هم الذين يضعون مشاريع القوانين العتيدة لكي يصدّق عليها المجلس النيابي الجديد. فالمجلس هنا يكون فقط مسرحًا للمناقشة وللمبارزة بين الأغلبية والأقلية، أكثر ممّا هو فعليًا مصدر التشريع الاقتصادي والمالي والاجتماعي.

في هذا التقييم لدور المجالس النيابية يجب ألا يغيب عن بالنا عنصران هامان، يتمكن المجلس النيابي من خلالهما من لعب دور مؤثر، وهما:

● إدخال تعديلات في الدستور تجذّر رؤيا اقتصادية واجتماعية معينة، وهذا ما فعلته الكثير من الدول، وبشكل خاص فرنسا بعد الحرب العاليمة الثانية، في دستور 1946 عندما نصّت مقدمة الدستور على مبادئ واضحة وملزمة للمشترع وللحكومة في ميدان العدالة الاجتماعية وحقوق الانسان والحق في إيجاد فرص العمل والحصول على الحماية الاجتماعية.

ومؤخرًا قام المشترع اللبناني بإدخال مبدأ الإنماء المتوازن في الدستور اللبناني عملاً باتفاق الطائف وهذه بادرة هامة ولو لم تعمل الحكومات المتعاقبة على تحديد وتطبيق السياسات الاقتصادية على أساس هذا المبدأ. والمشكلة هنا أن المبادئ الدستورية الكبرى في مجال الاقتصاد والحمايات الاجتماعية قد لا تحترمها الحكومات لأسباب عديدة، منها بشكل خاص التطور في النظريات الاقتصادية المشار اليه سابقًا، وذلك بدون أن يحتجّ أعضاء المجلس النيابي أو بدون أن يلجأوا الى المجلس الدستوري في حال وجود مثل هذا المجلس.

● وجود لجان نيابية نشطة وقادرة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن تؤثر تأثيرًا كبيرًا على التشريع في حال وُجدت فيها العناصر الكفوءة والقديرة والجديرة، وعلى شرط ألاّ تخضع كليًا اللجان النيابية المتخصصة الى حكم الأغلبية المهيمنة في المجلس النيابي.

ومما لا شك فيه أن سيطرة أغلبية سياسية مطلقة على المجلس النيابي لا يسمح بأن يلعب المجلس النيابي دوره المنقوص أساسًا، وذلك بفعل التطورات التي شرحناها في مجال رسم السياسات الاقتصادية والمالية.

ثالثًا: محاولات تحسين أداء الإنفاق الحكومي ومراقبته وتقييمه

إن محاولات إدخال المزيد من الإجراءات الديمقراطية الطابع التي تسمح بأن يكون للمجالس التمثيلية قدرة أكبر على التأثير في مجال المالية العامة كما في مجال رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية أخذت اتجاهين مختلفين ولكنهما متكاملان نستعرضهما هنا بإيجاز:

1 . اعتماد مبدأ إدارة المالية العامة بالأهداف

منذ سنين تسعى الإدارات المالية في الدول المتطورة إلى إدخال أساليب جديدة في منهج وضع موازنة الدولة بطريقة أكثر وضوحًا تسمح بتقييم الأداء والتحقق من أن الإنفاق العام يصيب أهدافه. وقد تمّت محاولات عديدة، خاصة في الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا، دون أية نتيجة تُذكر، وقد بقيت قوانين الموازنة والجداول الرقمية المرفقة التي تسرد بنود الموازنة العديدة والمفصلة، وفي بعض الأحيان بأشكال مختلفة (بتجميع البنود حسب تصنيف وظيفي أو اقتصادي)، وثائق معقّدة وصعبة القراءة إلا للموظفين المتخصصين الذين يديرون الاعتمادات.

ومؤخرًا، قامت الدولة الفرنسية بطرح قانون جديد ينظّم المالية العامة وبشكل خاص تقديم الموازنة على مبدأ «الإدارة بالأهداف» (Gestion par objectif). وقد صدر القانون الجديد للمالية العامة في فرنسا عام 2001 وبدأ تطبيقه فعليًا عام 2006. ويعتمد القانون الجديد منهجًا لترشيد الإنفاق العام وتبيان أوجه استعمال النفقات العامة، فأصبحت تلك النفقات تنقسم أولاً حسب المهمات الكبرى للدولة (Missions)، وضمن كل مهمة يتم تقسيم الإنفاق إلى برامج توضع لها أهداف واضحة يجب تحقيقها ضمن مهلة معينة. ويتم وضع معايير النجاح في الإنفاق العام على أساس المكونات المختلفة للأهداف المختارة ضمن كل برنامج من البرامج التي تنقسم اليها كل مهمة من المهمّات المختلفة للدولة (صحة، تعليم عالٍ، تنمية محلية، تطوير صناعي، الخ...).

ويمكن أن تشمل مهمة معينة وبرامجها أكثر من وزارة، ما يتطلب التعاون والتنسيق الكبيرين بين الإدارات المختلفة لإنجاز الأهداف المحددة والنجاح في بلوغ المعايير التي حُدّدت كعلامة نجاح للإنفاق. ومن أجل تسهيل طرق الإنفاق، أدخل القانون الفرنسي الجديد مرونة أكبر للإدارات في نقل الاعتمادات من بندٍ إلى بندٍ ضمن البرنامج الواحد، كما أن الرقابة المالية على الإنفاق أصبحت تركّز أكثر على تحقيق الأهداف حسب المعايير ممّا كان الوضع سابقًا حيث كانت الرقابة مركّزة على التقيّد بتفاصيل الإجراءات الإدارية والقانونية في الإنفاق.

إن هذه التجربة ما تزال فتية ولذلك لا يمكن تقييم مدى نجاحها، إنما يُنتظر من

هذا التعديل الشامل في قواعد المالية العامة وفي منهج وضع الموازنة العامة وطرق إنفاقها أن تسمح بترشيد الإنفاق العام والحدّ من التبذير والنفقات غير المجدية. كما يُنتظر أن يتمكن المجلس النيابي من قراءة الموازنة وتقييم أهداف الإنفاق العام بشكل أسهل وكذلك القيام بدوره الرقابي بشكل أفضل.

وهناك الآن دولٌ عديدة بدأت تهيّئ إداراتها لاعتماد مبدأ الإدارة حسب الأهداف.

2 . تطوير اللامركزية المالية ودور مجالس تمثيل الهيئات المحلية

من أهم التطورات في مجال المالية العامة والسياسات التنموية في العقود الأخيرة تنازل الحكومة المركزية عن حصرية دورها في استحداث الضرائب وجبايتها، وفي الإنفاق في كل الميادين وذلك لصالح الهيئات المحلية من بلديات ومجالس إقليمية. وأصبحت عملية نقل بعض السلطات المالية من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي جزءًا جوهريًا من عملية تطوير الديمقراطية على الصعيد المحلي بتقوية صلاحيات المجالس البلدية أو المجالس المنتخبة على صعيد المحافظات أو الأقاليم. ومن أجل إنجاح هذه العملية الهامة، لا بد من أن تتمتع الهيئات المحلية بالقدرات البشرية الكافية لتمارس مهماتها في مجالات تنموية عدة مثل الصحة والحماية الاجتماعية وحماية البيئة وتطور البنى التحتية والمرافق العامة الضرورية على الصعيد المحلي.

ولا شك أن تحقيق اللامركزية المالية هي من العناصر الحيوية لتقوية الممارسة الديمقراطية بشكل عام. فالأعضاء المنتخبون لإدارة البلديات والهيئات المحلية الأخرى هم على دراية أكبر بحاجيات المناطق المُدنية أو الريفية التي تقع ضمن صلاحياتها الجغرافية، ويسهّل عليها كذلك أن تقيّم الموازنة المحلية التي يضعها الجهاز المالي للهيئة المحلية وأن تراقب أيضًا حسن تنفيذها، على خلاف ما هو الحال على المستوى المركزي بالنسبة إلى المجلس النيابي. ويمكن أيضًا زيادة الرقابة المالية على منح المقاولات وعلى الأوجه الأخرى من الإنفاق الذي يتم على نطاق الهيئات المحلية. وتدل التجارب في الدول المتقدمة بأن تحقيق اللامركزية

الإدارية والمالية يُنشّط الحياة الديمقراطية كما يُساعد كثيرًا على تحقيق تنمية متوازنة مناطقيًا.

والجدير بالملاحظة أن نقل صلاحيات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي في الأمور التنموية المختلفة يتطّلب إطارًا قانونيًا واضحًا وصارمًا يؤمن قواعد شفافة لتحقيق اللامركزية المالية، وإلا يمكن أن يعم الفساد في الإنفاق، خاصة إذا كانت الفعاليات السياسية والاقتصادية المحلية لها طابع الهيمنة الإقطاعية على مقدرات المناطق المختلفة للبلاد. ولهذا السبب، فقد قامت دولة مثل فرنسا بإنشاء دواوين محلية للمحاسبة تابعة للديوان المركزي لكي لا تضيع اساليب الرقابة المالية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي.

ويتطلب أيضًا نجاح تحقيق اللامركزية المالية وضع نظام واضح لنقل الموارد المالية من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وبين الهيئات المحلية نفسها لكي تتعادل الموارد المتاحة لهذه الهيئات بين مناطق فقيرة ومناطق غنية بعدد المنشآت الاقتصادية المتواجدة فيها. إن نظام تعادل الموارد بين الهيئات المحلية المتفاوتة في التنمية والازدهار لهو أمر حيوي لنجاح اللامركزية المالية.

والجدير بالملاحظة أيضًا هنا أهمية الضرائب التي يمكن استحداثها وفرضها على الصعيد المحلي. ففي كثير من الدول، نرى أن قدرة الهيئات المحلية على تجهيز الموارد المالية الذاتية عبر نظام ضريبي محلي هي محدودة للغاية فتصبح الهيئات المحلية متكلة إلى حد بعيد على الموارد المالية المنقولة من موازنة الدولة المركزية. وفي كثير من الدول، تكرّس قوانين المالية العامة مبدأ منح حصة من الضرائب والرسوم المفروضة على صعيد الدولة المركزية إلى الهيئات المحلية، ما يؤدي في بعض الأحيان إلى تأخير وزارة المالية المركزية في تحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم القائمة عندما تكون الخزينة في حالة عجز، كما حصل في لبنان في السنين الأخيرة وكان مدار جدل سياسي كبير عام 1998، حيث أعلن وزير الداخلية بأن أموال البلديات لدى الخزينة قد تبخرت (والحقيقة أنها لم تُدفع فتراكمت متأخرات كبيرة لأموال البلديات لدى الخزينة).

ومن المعايير الهامة لتقييم مدى اللامركزية المالية نسبة الإيراد والإنفاق على

الصعيد المحلي إلى مجمل الإيراد والإنفاق العام أو الى الناتج المحلي الصافي. ويظهر أن الدول الاسكندنافية هي التي حققت الدرجة الأعلى من اللامركزية المالية وهذا سر من اسرار التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالية التي حققتها. وفي الدول الفدرالية مثل الولايات المتحدة وألمانيا أو سويسرا تتحقق الدرجة الأكبر من اللامركزية المالية ومن مشاركة المجالس النيابية للولايات الداخلة في الإتحاد في رسم وتقرير السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المحلية.

أما في الدول العربية، فإن درجة اللامركزية المالية هي قليلة للغاية لا تتعدى 8 إلى 12 بالمئة من مجمل الإنفاق العام (مقابل 25 إلى 30 بالمئة في الدول الأكثر تقدمًا)، وما بين 1 أو 3 بالمئة من الناتج المحلي الصافي (مقابل 10 إلى 20 بالمئة في الدول المتقدمة في تطبيق اللامركزية المالية). كما لا توجد في هذه الدول الإحصاءات الشاملة حول الإنفاق على الصعيد المحلي أو الإيرادات التي تُجبى على الصعيد المحلي أيضًا، لذلك لا بد من حصول تقدم كبير في هذا المجال لكي يتم تقوية الأطر المؤسساتية اللازمة لإرساء قواعد تنمية متوازنة مناطقيًا ومُستدامة.

الخاتمة: حركة العولمة وتاثيرها السلبي على الآليات الديمقراطية

هذه هي أهم التطورات التي حصلت في مجال الإدارة المالية للدول في السنين الاخيرة ودور المجالس التمثيلية في مراقبة الإنفاق العام وتوجيهه والتأثير على السياسات التنموية الإجمالية.

ويبدو جليًا من استعراض هذه التطورات بأن دور المجالس النيابية في مراقبة الأداء المالي للدولة وفي رسم وتقرير السياسات التنموية الإجمالية لم يصبح أكثر فعالية، رغم تقوية الأنظمة الديمقراطية من ناحية تأمين الحريات وتطبيق مبدأ تداول السلطة، وهما من المبادئ الأساسية في أي نظام ديمقراطي. ويبدو بشكل جليّ أن الأجهزة الحكومية وقوى الضغط الاقتصادية المختلفة (Groupes de Pression) التي تمثّل مصالح فعاليات اقتصادية هامة في القطاعات الرئيسية للاقتصاد، هي التي توجّه السياسات المالية والاقتصادية العامة.

وممّا لا شك فيه أن النظريات الليبرالية الجديدة أثّرت أيضًا سلبًا على دور

المجالس النيابية إذ إنها أسست لدكتاتورية الأسواق المالية وأجرت تغييرات عملاقة في آليات توزيع الدخل بحيث أصبحت الفئات الرأسمالية الكبرى هي التي تستحوذ على الجزء الأكبر من الناتج الوطني المحلي، وذلك على خلاف ما كان الوضع سابقًا في العقود الثلاثة الأولى بعد الحرب العالمية الثانية. ولم تسعَ المجالس النيابية إلى معاكسة هذا التطور الخطير، بل اصبحت تجاريه بالتصديق على كل التشريعات المقدمة من الحكومات والتي خلقت البيئة الاقتصادية الجديدة حيث يتضاءل تعادل الفرص بين المواطنين وتتغيّر تمامًا آليات توزيع الدخل.

ويظهر جليًا أن حركة العولمة تُفقد المجالس النيابية الكثير من تأثيرها في رسم السياسات التنموية وتُخضع تدريجيًا التمثيل النيابي إلى قوى الضغط الاقتصادية الكبرى على شكل النموذج الأميركي حيث أصبح النواب والشيوخ مجرّد ممثلين لقوى الضغط الاقتصادية والسياسية. هذا بالإضافة الى قيام التكتلات الاقتصادية الكبرى، وبشكل خاص الاتحاد الأوروبي، فقد أصبح الجهاز البيروقراطي في بروكسل هو الذي يقرر وينفّذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية على أساس تعميم التبادل الحر دون أن يتمكن المجلس النيابي الأوروبي من المراقبة والتوجيه الفعلي على هذه البيروقراطية. وقد شهدت الساحة الأوروبية مؤخرًا ردّة فعل عكسية على هذه التطورات إذ صوّتت كل من فرنسا وهولندا، في استفتاء شعبي عام، ضد الموافقة على مشروع الدستور الأوروبي.

أما المجالس النيابية في الدول العربية، فقليلاً ما تناقش الأمور المالية والاقتصادية والتنموية، إذ تنحصر المناقشات في القضايا السياسية المحضة ولا نرى حكومات عربية يُحجب عنها الثقة في المجالس النيابية أو تضطر أن تعدّل سياساتها الاقتصادية أو تحسّن أداءها المالي تحت ضغط ممثلي الشعب. بل، وكما هو معلوم، فإن الكثير من السياسات الاقتصادية المتبعة في العالم العربي تخضع الى ضغوطات منظمات التمويل الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ضمن برامج التعديل البنيوي. وفي بعض الأحيان، يحتج بعض النواب على التأثير الكبير لتلك المؤسسات على السياسات الاقتصادية الوطنية دون أن يؤدي ذلك الى أي تغيير.

ويبقى في الحقيقية أن الطريق الصحيح لإصلاح هذا الوضع هو في تحقيق اللامركزية المالية والاقتصادية وتقوية الممارسة الديمقراطية في الشأن الاقتصادي والمالي على النطاق المحلي؛ هذا بالإضافة إلى ضرورة زيادة الثقافة الاقتصادية العامة في الدول العربية ولدى المجتمع المدني والصحافة. فالأدبيات الاقتصادية السائدة في المنطقة العربية ما تزال ضعيفة للغاية وتنقسم إلى مدرستين إحداهما تؤيّد الإصلاحات المفروضة من جرّاء توسّع حركة العولمة والأخرى تنتقدها وتسعى إلى التمسّك ببعض المبادئ الاقتصادية، الاشتراكية أو الكينزية الطابع (Keynesianisme). وتجدر الإشارة هنا إلى النقص الفاضح في الإحصاءات وغياب الشفافية والمساءلة في معظم الشؤون الاقتصادية والمالية في المنطقة العربية، وهي جميعها من الأمور الحيوية لتطوير مستوى المناقشة الديمقراطية في الأمور التنموية العامة من قبل المجالس النيابية أو هيئات المجتمع المدني.

- 2 - محضر ورشة العمل
عن البرلمان في لبنان

عقدت ورشة العمل نهار الأربعاء الواقع فيه 28 حزيران 2006، في مقر المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في بيروت. وقد حضرها: بطرس حرب، أغوب بكرادونيان، بيار دكاش، عباس هاشم، ممثل عن وزير الدولة للشؤون البرلمانية ميشال فرعون، صلاح حنين، بول مرقص، سليمان تقي الدين، فاديا كيوان، نقولا ناصيف، كامل مهنا، جورج لبكي، قيصر معوض، وسيم حرب، ساسين عساف، عصام سليمان، هوفيك آت يميزيان.

قدّم الدكتور عصام سليمان عرضًا موجزًا عن التقرير وعن المنهجية المعتمدة وعن التقرير عن البرلمان في لبنان، كما قدم الأستاذ هوفيك آت يميزيان عرضًا عن نتائج الاستبيان والمنهجية التي ارتكز عليها. ومن ثم تعاقب الحاضرون على الكلام.

أبرز الأمور التي دار حولها النقاش هي الآتية:

1 - أبعاد التمثيل النيابي. من يمثل النائب في البرلمان؟ الأمة جمعاء أم شريحة من المجتمع؟

2 - عدم جواز تحويل الحصانة النيابية إلى وسيلة للتهرب من تنفيذ القانون.

3 - قضية حل مجلس النواب في ضوء التجربة البرلمانية اللبنانية، والاشارة إلى أن المجلس كان يُحل، ليس بسبب الخلاف بين المجلس والحكومة، إنما بسبب رغبة رؤساء الجمهورية بإجراء انتخابات مبكرة من أجل الحصول على أكثرية نيابية مؤيدة لهم.

4 - طرحت فكرة التشريع بواسطة Ordonnances من قبل الحكومة بسبب التطور السريع الذي يجري في العالم.

5 - لفت النظر إلى أن التشريع في ظل البرلمان الحالي أصبح أداة تنفيذية بيد الأكثرية النيابية، تسخره لخدمة التحرك السياسي، بينما ينبغي أن يخضع التشريع لأصول وقواعد ثابتة وعمومية، وهي أكثر صرامة من تلك العائدة للتدابير والأنظمة التنفيذية. فلا يجوز أن يتم التشريع على أساس الغلبة السياسية.

6 - غياب الاستراتيجية العامة للتشريع، وغياب السياسات التي توضع التشريعات من أجلها.

7 - الضخ التشريعي لا يراعي أصول التشريع.

8 - ضرورة اعتماد التشريع المحفز وليس فقط التشريع المنظم.

9 - تنازع في القوانين وتضارب في الصلاحيات.

10 - التأكيد على ضرورة وضع سقف للانفاق المالي على الحملة الانتخابية وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين.

11 - ضرورة اعتماد الورقة الموحدة في الانتخابات (أي ورقة اقتراع موحدة) من أجل الحد من الضغط على الناخبين.

12 - ضرورة أن يتابع النائب المراسيم التطبيقية، وأن يكون له حق مراجعة مجلس شورى الدولة إذا ما جاء المرسوم مخالفًا للقانون.

13 - لفت النظر إلى أن التصويت الإلكتروني موجود بكامل تجهيزاته في مجلس النواب ولكنه لا يستعمل.

14 - تمويل بعض الجهات السياسية من المال العام، وغياب الرقابة البرلمانية الفاعلة على انفاق المال العام.

15 - هل مجلس النواب هو الوعاء الذي يحمي العيش المشترك أم انه الوعاء الذي يحمي الطوائف؟

16 - لم تتشكل في لبنان كتلة شعبية وطنية تفرض على الدولة سياسات معينة إنما يجري توزيع الحصص والمغانم بين الزعماء.

17 - عجز معظم الأحزاب عن تحديد أهداف إصلاحية ووظيفية تتجاوز الطوائف، لذلك تلجأ إلى استنفار العصبيات للتعويض عن إخفاقاتها.

18 - جرى التأكيد على التوصيات الآتية:

- تفعيل رقابة البرلمان المالية، وإجراء مناقشة فعلية لقطع الحساب.
- وضع قانون للانتخابات يحقق تمثيلاً صحيحًا وعادلاً ويساعد على تحقيق تكافؤ الفرص.
- وضع قانون الإثراء غير المشروع موضع التنفيذ بعد تعديل المواد المانعة عمليًا من تطبيقه.
- المراجعة بدستورية القوانين من طريق الدفع.
- إصلاح الجهاز الإداري في المجلس ومده بالخبراء.

الجزء الثالث

البرلمان في المغرب[1]

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعدّ صياغته الدكتور محمد مالكي ومعاونوه الأساتذة: نذير المومني، محمد الغالي، عبد الإله فنتير.

المحتويات

الفصل الأول

الخلفية والسياق

يحتل البرلمان المغربي المكانة الثانية بعد الملكية في الهندسة الدستورية، وقد كرّست له الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1962 فصولا تضمنت أحكامًا حددت طبيعة تكوينه، ونظمت اختصاصاته وصلاحياته، وحكمت علاقاته مع الحكومة. فمن الجدير بالإشارة أن البرلمان الذي يعيش اليوم تجربته النيابية السابعة (2002 - 2007) لم يراكم قدرًا كبيرًا من الخبرة التشريعية، لأسباب موضوعية ذات الصلة بالموقع الذي يحتله داخل النسق السياسي المغربي، ولاعتبارات ذات علاقة بوضعه الذاتي وحجم القدرات المتوفرة لديه في تسيير وتدبير مستلزمات العمل التمثيلي. فبعد مرور ثلاث وأربعين سنة على إحداثه لم يعمر البرلمان أكثر من **ثلاثين سنة،** بسبب التقطع الذي طال سيرورته جراء الإعلان عن حالة الاستثناء (1965 - 1970)، والمضاعفات التي أعقبتها (1972 - 1977)، مما انعكس على أدائه التشريعي، ونوعية مراقبته للعمل الحكومي، وطبيعة الأدوار التي زاولها في نطاق وظيفته التمثيلية.

1 - من العمل التشريعي إلى المؤسسة البرلمانية

شهد المغرب ميلاد أول برلمان من غرفتين مع صدور أول دستور بعد الاستقلال في 14 دسنبر/ كانون الأول 1962 وإجراء أول انتخابات تشريعية في 17مايو/ أيار 1963. ولئن تم التوقيع على اتفاقية الاستقلال في 02 مارس/آذار 1956، فقد عاش المغرب مرحلة انتقالية دامت ست سنوات (1956 - 1962) تم التدرج خلالها في بناء مؤسسات الدولة الوطنية الحديثة ووضع القوانين ذات الصلة بالحريات العامة (1958)، والانتخابات (1959)، ومجلس الدستور 1960،

والقانون الأساسي للمملكة (1961)[1]. ففي سياق النقاش السياسي حول إستراتيجية بناء الدولة الحديثة، طالبت الحركة الوطنية بضرورة إقامة نظام برلماني، **تؤول السلطة التشريعية فيه لممثلي الأمة المنتخبين**، بعدما ظل العمل التشريعي اختصاصا سلطانيا (ملكيا)[2] مطلقا، على الرغم من المحاولات الهادفة إلى إصلاح النظام السياسي المغربي وإعادة صياغة علاقات مؤسساته منذ تقديم مشروع دستور 11 أكتوبر/تشرين الأول 1908 إلى السلطان عبد الحفيظ واشتراط مبايعته بالمصادقة عليه[3]. بيد أن المؤسسة الملكية نحت، خلاف ذلك، منحى التدرج والمرحلية في انتظار تكوين برلمان منتخب.

هكذا، لم يكن يعني إحداث أول برلمان مغربي بصدور أول دستور للبلاد عام 1962 غياب منظومة للعمل التشريعي تنهل من المرجعية الدينية الإسلامية

(1) - صدر القانون الأساسي للمملكة بواسطة ظهير شريف رقم 187,61,1 بتاريخ 8 يونيو/حزيران . 1961 بعد وفاة الملك محمد الخامس بشهور وانتقال السلطة إلى خلفه الحسن الثاني. والحال أن هذا القانون شكل إطارا مرجعيا للعديد من المبادئ الدستورية التي ستتضمنها الوثيقة المصادق عليها بالاستفتاء في 7 دسنبر/كانون الأول 1962، من قبيل الإشارة إلى عروبة المغرب وإسلاميته، واعتبار الإسلام دين الدولة الرسمي، وإقرار اللغة العربية لغة رسمية، والتشديد على استكمال الوحدة الترابية للبلاد، وتأكيد مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، وإقرار مبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء. غير أن مقابل كل ذلك لم يتضمن أية إشارة صريحة إلى السلطة التشريعية خلافا لما ورد قبله في العهد الملكي (8 مايو/أيار 1958). . . ولربما تم تأجيل ذلك إلى الدستور الذي سيصدر لاحقا (14 دسنبر/كانون الأول 1962).

(2) ظل لقب السلطان هو الشائع من حيث الاستعمال، ولم يظهر لقب «ملك» إلا مع دستور 1962.

(3) - نشير إلى أن هناك تضاربا في الآراء حول من كان وراء وضع مشروع دستور 11 أكتوبر/تشرين الأول . 1908 هناك من أرجعه إلى مثقف سياسي لبناني هو السيد فرج الله نمور، في حين عزاه آخرون إلى جماعة جريدة لسان المغرب الصادرة وقتئذ في طنجة. ينطوي المشروع المكون من 93 مادة ذات الصياغة القانونية المحكمة، على مجموعة من المرتكزات، من قبيل: تأكيد ثوابت النظام السياسي المغربي وتحديد العلاقات فيما بينها، والنص على إقامة أسس ثابتة لنظام برلماني يستلهم مصادره من الديمقراطيات العريقة، وإقرار نظام الحقوق والحريات، ووضع قواعد من شأنها ضبط آليات الحكم والادارة.

والأعراف المحلية السائدة. فقد ظل النظام التشريعي المغربي منذ الفتح الإسلامي وإلى حين صدور «مجموعة الإصلاح القضائي» أو «مجموعة ظهائر 12 غشت/أغسطس 1913» محكوما من حيث مصادره وأصوله بمبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الفقه الإسلامي، سيما أحكام الفقه المالكي وتشريعاته واجتهادات علمائه، كما استمر خاضعا لمنظومة الأعراف المحلية المعتمدة والمطبقة قبل مجيء الإسلام، خصوصا ما كان يسمى «العرف البربري» Coutume Berbère (أي الامازيغي)، حيث بقيت سارية المفعول وان تعارضت بعض أحكامها مع مقتضيات الشريعة الإسلامية[1].

2 – العوامل المؤثرة في البرلمان

خضع البرلمان المغربي، منذ إحداثه أول مرة (1962 – 1963)، إلى سلسلة من المؤثرات كيفت عمله، وجعلت أداءه محدودًا خلافًا لما كان منتظرا منه، بل يمكن القول **أنه ولد أصلا مقيدا في نص الوثيقة الدستورية**. فإذا كانت البرلمانية المغربية قد صادفت مرحلة أفول البرلمانات في العالم وتراجع أدوارها في التشريع والمراقبة، لاعتبارات خاصة بطبيعة التغيرات التي طالت بنية الحياة السياسية في العديد من النظم الديمقراطية، فإن التجربة المغربية تجد تفسيرها في عوامل ذات صلة بالمكانة التي رسمت للبرلمان في إستراتيجية بناء الدولة الوطنية، وفي الممارسات التي شابت العمليات الانتخابية، وكذا الأدوار التي أنيطت بالأحزاب لانتقاء وتأطير العناصر المكونة للنخبة البرلمانية.

2 – 1 «العقلنة» البرلمانية

لقد حتمت تجربة الجمهورية الرابعة الفرنسية (1946 – 1958) على بناة الجمهورية الخامسة أن يعقلنوا عمل البرلمان بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصر

(1) – من هذه الأعراف، وهي كثيرة، نشير إلى تلك الخاصة بالنظام القبلي وطرق التقاضي، والنظام الجنائي، سيما نظام العقوبات وجرائم الزنا والسرقة والقتل، ونظام الأحوال الشخصية (زواج، طلاق، ارث) والنظام العقاري للأرض، ونظام المعاملات المدنية من عقود ومداينات. . .

بغية استبعاد مبدأ **المشرع الأوحد** وتأصيل نظرية البرلمان **المشرع بتشارك مع السلطة التنفيذية**. وإذا كان التاريخ السياسي الفرنسي يتضمن ما يكفي من الوقائع لتبرير لجوء مؤسسي الجمهورية الخامسة إلى اعتماد مبدأ **العقلنة البرلمانية**[1]، فإن نظيره المغربي خلو من كل ما يمكن أن يسنده في إخضاع البرلمان للعقلنة منذ التأسيس. فهكذا حصرت الوثيقة الدستورية مجال تدخل البرلمان ورسمت حدود اختصاصه، ودون ذلك من الصلاحيات أدخلتها ضمن مجال السلطة التنظيمية، التي يباشرها الملك بموجب نصوص مختلفة في الدستور، ويمارسها الوزير الأول تأسيسا على أحكام الفصل الثامن والستين (68) من دستور 1962. يضاف إلى ما سلف، أن المشرع المغربي أخذ، أسوة بنظيره الفرنسي، بنظرية **تفويض التشريع** لفائدة الحكومة في حالتين اثنتين: بمقتضى ما يسمى **قانون الإذن**»، أي الحالة التي يأذن فيها البرلمان بموجب قانون للحكومة باتخاذ تدابير تشريعية تدخل في صلب اختصاصه بصريح أحكام الدستور بمقتضى مرسوم لمدة محددة ولغاية معينة، وفي هذه الحالة تكتسب المراسيم قيمة تشريعية[2]. في حين تتعلق الحالة الثانية ب **التشريع الحكومي المؤقت**»، حيث يسمح للحكومة في إطاره أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان البرلمانية المختصة، مراسيم ذات قوة نافذة بمجرد نشرها شريطة عرضها على الدورة التي تليها مباشرة قصد المصادقة عليها.

(1) - يقصد ب «العقلنة البرلمانية»، التي يقابلها بالفرنسية Rationalisation parlementaire تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان، أو مجال القانون domaine de la loi، على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة domaine du règlement. وقد استلهمت فرنسا المبدأ من تجربة الجمهورية الرابعة (1946-1958) حيث توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطة الرئيس والحكومة. فالعقلنة هنا تروم تحديد وحصر وتقييد سلطات البرلمان. لذلك، تأثرت جل الدساتير الإفريقية، ومنها المغرب بهذه التقنية.

(2) - علمًا أن قوة نفاذ المراسيم تكون سارية المفعول خلال المدة المحددة بمقتضى قانون الإذن، ويبطل أثرها عند حل البرلمان كما قضى بذلك الفصل السابع والأربعون (47) من دستور 14 دسنبر/كانون الأول 1962.

يذكر أن البرلمان جاء مرتبا في هندسة الوثيقة الدستورية في الباب الثالث بعد الأحكام العامة والمبادئ الأساسية والملكية، وقد حظي بما يفوق بقليل 15 % من مجموع الفصول الواردة في الدستور[1]، الأمر الذي يعكس **مكانته المحدودة في** المنظومة الدستورية والسياسية. فعلاوة على العقلنة التي طالت دائرة نشاطه منذ ولادته، جعل المشرع مجال اختصاصه **مقتسما** بين الملك والحكومة، كما هو مبين في الجدول أسفله. فهكذا، يترأس الملك، وفقا للفصل الخامس والعشرين (25) من الدستور[2]، المجلس الوزاري حيث تتم الموافقة على مشاريع القوانين المتخذة من طرف الحكومة والتي تشكل أكثر من تسعين في المائة (91 %) من النسبة العامة للإنتاج التشريعي، كما يتولى إصدار الأمر بتنفيذ القانون promulgation des lois [3]، ويعرض مشروع أو اقتراح قانون على الاستفتاء، وبإمكانه طلب قراءة جديدة لاقتراح قانون، ويحق له حل مجلس النواب، كما يمارس السلطة التشريعية خلال حالة الاستثناء[4]، ويبت نص قانون في حالة اختلاف مجلسي البرلمان

(1) -ورد في الباب الثالث الخاص بالبرلمان سبعة عشر (17) فصلا من أصل 110 في الدستور المغربي الأول (14/ 12/ 1962)، وواحد وعشرون (21) فصلا في الدستور الأخير (7 أكتوبر/ تشرين الأول 1996).

(2) - ظل رقم هذا الفصل ثابتا في كل الدساتير المغربية (62-70-72-92-1996).

(3) - للإشارة لم تكن سلطة الملك مقيدة دستوريا في مجال إصدار الأمر بتنفيذ القانون، بيد أن مراجعة كل من 4 سبتنبر/ أيلول 1992و 13 سبتنبر/ أيلول 1996، حددت أجل ذلك. فقد قضى الفصل السادس والعشرون (26) من دستور 7 أكتوبر/ تشرين الأول 1996 بما يلي: «يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه».

(4) - كان ذلك ممكنا قبل 4 سبتنبر/ أيلول 1992، إذ أضيفت بعد هذا التاريخ فقرة جديدة في الفصل الخامس والثلاثين (35) الخاصة بحالة الاستثناء قضت بما يلي: «لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان»... مما يعني أن المؤسسة التشريعية تبقى قائمة الذات ولا يتوقف العمل بها كما حصل بين 1965 و 1970 حين تم اللجوء إلى إعلان حالة الاستثناء.

حوله، وبعد موافقة مجلس النواب عليه بأغلبية الثلثين[1]، كما يتخذ التدابير التشريعية خلال الفترة الانتقالية[2].

إضافة إلى ما سلف، تضمنت أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة، مجموعة من الآليات المحددة للمسطرة التشريعية التي يتوجب على البرلمان إتباعها، من قبيل اشتراك الحكومة والبرلمان في المبادرة التشريعية[3]، وإجبارية إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس النواب، باستثناء مشاريع القوانين التنظيمية التي يمكن إيداعها لدى أي مجلس من المجلسين، وإقرار حق الحكومة في رفض التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان في حالة الإخلال بالتوازن المالي، وما إلى ذلك من الضوابط التي أضعفت سلطة البرلمان في مزاولة وظيفة التشريع والرقابة.

2 – 2 شوائب العمليات الانتخابية

تشكل العمليات الانتخابية إلى جانب القيود الدستورية والقانونية عوامل مؤثرة في عمل البرلمان وطبيعة أدائه. فمن اللافت للانتباه أن الانتخابات بصفة عامة، والانتخابات التشريعية على وجه الخصوص، ظلت قرابة أربعين سنة (1963 –

(1) – قضى الفصل الثاني والستون من دستور 14 دسنبر/كانون الأول 1962 بأن يوكل كل مشروع أو اقتراح قانون إلى الملك ليبته في حالة الموافقة عليه بأغلبية ثلثي مجلس النواب.
بيد أن الفصل 69 من الدستور الأخير (1996) لم يشر إلى ذلك حيث ورد ما يلي: «. . .اللهم إذا كان نص المشروع أو القانون قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم».

(2) – قضى الفصل العاشر بعد المائة من دستور 1962 على ما يلي: «إلى أن يتم تنصيب البرلمان يتخذ جلالة الملك التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شؤون الدولة»، وهو ما أخذت به الدساتير اللاحقة (1970–1972).
بيد أن الفصل السابع بعد المائة في دستور 1996 نص على ما يلي: «إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في هذا الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حاليًا بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل السابع والعشرين من هذا الدستور.

(3) – باستثناء مشاريع قوانين التخطيط، ومشاريع قوانين المالية.

2002)[1] موضوع خلاف وتنازع بين الفاعلين السياسيين بخصوص نزاهة وصدقية نتائجها، إذ جرى التشكيك في نزاهتها، على الرغم من كل الآليات القانونية (لجان الإشراف على سير العمليات الانتخابية) التي تم التوصل إليها لضمان سلامة التصويت وحياد الأجهزة المشرفة عليه، غير أن السلطة التزمت الحياد في انتخابات العام 2002، فقد انتقلنا من التدخل في الانتخابات إلى عدم التدخل، في حين أن المطلوب التدخل لمنع الشوائب في العمليات الانتخابية، أي التحول من الحياد السلبي إلى التدخل الإيجابي لمنع الإختلالات.

2 – 2 – 1 صعوبة تكوين أغلبيات وازنة

فمن مكامن ضعف البرلمان ذات الصلة بالعملية الانتخابية صعوبة **تكوين أغلبية وازنة** قادرة على توجيه العمل الحكومي بقدر كبير من الجماعية في المبادرة والتضامن في المسؤولية. فإذا استثنينا التجربة البرلمانية الأولى (1963 – 1965)، حيث تقاربت التوازنات داخل المؤسسة التشريعية[2]، فإن التجارب الست اللاحقة[3]، حافظت على الطابع الفسيفسائي mosaïque للبرلمان وكرست أغلبيات محدودة لا يتجاوز تمثيلها ثلث أعضاء البرلمان[4]، علما أن نمط الاقتراع المعتمد في المغرب، منذ صدور قانون الانتخابات عام 1959، أي الاقتراع الأحادي

(1) – نشير إلى أن المرة التي تم الإقرار بما يشبه الإجماع بحياد الإدارة في عملية الاقتراع كانت خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة في 27 سبتنبر/أيلول 2002.

(2) – حصلت جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية على 69 مقعدا في حين حصل كل من حزب الاستقلال على 41 مقعدا والاتحاد الوطني للقوات الشعبية على 28، أما نصيب المستقلين فكان 06 مقاعد.

(3) – يتعلق الأمر بالتجارب التالية: 1977–1983 (3)، 1984–1992 (4)، 1993–1997 (5)، 1997–2002 (6)، 2002–2007 (7).

(4) – فعلى سبيل المثال جاء تمثيل التكتلات الحزبية في الانتخابات التشريعية الأخيرة (27 سبتنبر/أيلول 2006)، كما يلي: الكتلة الديمقراطية، المكونة من أربعة أحزاب 102 مقعدًا في مجلس النواب بنسبة 31,38 %، وأحزاب الوفاق 100 مقعد أي 30,76 %، أما الوسط فكان نصيبه 65 مقعدًا بنسبة 20 %، في حين حصلت باقي الأحزاب على 58 مقعدًا بنسبة 17,85 %.

الاسمي الأكثري على دورة واحدة، يشجع على الثنائية الحزبية، أو في أقصى الحالات يجيز تعددية معتدلة، أي محدودة العدد، ومن ثم يساعد على أغلبيات قادرة على تكوين حكومة قوية متجانسة ومتضامنة، أو بناء تحالفات من أغلبيات نسبية متقاربة من حيث البرامج والاستراتيجيات.

2 – 2 – 2 اختلاق الحزب الأكثري

فمن عناصر التدليل على ضعف نزاهة الانتخابات وعدم حياد الإدارة، تشجيع الدولة على بروز حزب أكثري في أعقاب الاستحقاق الانتخابي. فكما دعمت ولادة «جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية» (FDIC)، لتتحكم في توازنات البرلمان الأول (1963 – 1965)، عملت على توفير شروط ولادة حركة **النواب الأحرار**» قبل أن يشكل لاحقا **حزب التجمع الوطني للأحرار**»، في ثالث انتخابات تشريعية عام 1977، والأمر نفسه عاودته سنة 1983، حين ساهمت في دعم حزب **الاتحاد الدستوري**» الذي سيصبح الأكثرية الجديدة في انتخابات 1983 – 1984. ويمكن القول أن سياسة الدولة في دعم الاغلبيات الجديدة في أعقاب كل عملية انتخابية هي **السمة البارزة لعدم نزاهة الانتخابات وضعف حياد الإدارة.**

2 – 2 – 3 أعطاب الفعل الحزبي

يبقى أن نشير إلى أن البرلمان لم يتأثر فقط بالقيود الواردة في الوثيقة الدستورية، والممارسات التي شابت نزاهة الانتخابات، بل تأثر أيضا بطبيعة الأحزاب المسؤولة دستوريا عن تأطير المواطنين وانتقاء من يشكل النخبة البرلمانية. فقد أبانت حصيلة خمسين سنة من الحياة الحزبية وجود **أعطاب** حالت دون قيام الأحزاب **المغربية بالأدوار والوظائف** المنوطة بها. فقد ساهمت ظاهرة **الانشقاقات** في صعوبة بناء تنظيمات سياسية قوية وقادرة على صياغة استراتيجيات سياسية كفيلة بكسب مناصرة الجسم الانتخابي لها، كما ساعد ضعف بناء الديمقراطية داخلها وفي ما بينها[1]، على تعميق نزعات الانشقاق وعزوف المواطنين عن الانتماء إليه.

(1) – انظر محمد مالكي، الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية [جماعي] (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، 2004).

3 – بنية البرلمان

تأرجح المغرب بين الأخذ بالثنائية المجلسية Bicaméralisme ونظام الغرفة الواحدة. فبينما اعتمد نظام الغرفتين في دستور كل من 1962 و 1996[1]، اكتفى بنظام المجلس الواحد في دساتير 1970 – 1972 – 1992. بيد أن البرلمانية المغربية وإن أخذت بنظام الغرفتين في التجربة النيابية الأولى (63 – 65) وتخلت عنه لتعود إليه بعد أكثر من ثلاثين سنة، فإن ثمة أمورًا مختلفة في التجربة الحالية قياسا لما كان عليه الأمر من قبل، علما أن مسوغات اعتماد الثنائية المجلسية في النظام الدستوري المغربي ظلت واحدة، أي **تمثيل الجماعات المحلية والقطاعات السوسيو اقتصادية والمنظمات المهنية**.

فعلى صعيد العضوية داخل المجلسين، ارتفع عدد مجلس النواب في البرلمان الأول من 144 عضوًا إلى 325 في نظيره الحالي، والأمر نفسه بالنسبة لمجلس المستشارين، حيث انتقل العدد من 120 عضوًا منتخبًا بالاقتراع غير المباشر[2]إلى 270 مستشارًا في المجلس الحالي. أما بالنسبة للاختصاصات، فقد شهدت العودة إلى الثنائية المجلسية في دستور 1996 صلاحيات لم تكن واردة في الدستور الأول

(1) – أبقى دستور 1996 على نفس تسمية الغرفة الأولى (مجلس النواب) والثانية (مجلس المستشارين)، بينما حصل تغير في طريقة الانتخابات، سيما بالنسبة للغرفة الثانية، حيث لم تعد الهيئة الناخبة لمجلس المستشارين مشكلة على صعيد العمالات والأقاليم كما كان الحال في دستور 1962، بل غدت مكونة على مستوى الجهة في دستور 1996.

(2) – قضى الفصل الخامس والأربعون من دستور 1962 بأن «يتركب مجلس المستشارين فيما يرجع لثلثي أعضائه من أفراد منتخبين في كل عمالة أو إقليم من لدن جماعة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات ومجالس الأقاليم والمجالس الحضرية والقروية. وفيما يرجع لثلث أعضائه من أحزاب تنتخبهم الغرف الفلاحية والغرف التجارية والصناعية وغرف الصناعة التقليدية ومن ممثلي المنظمات النقابية. في حين نص الفصل الثامن والثلاثون من دستور 1996 على أن «يتكون ثلاثة أخماس مجلس المستشارين من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية، ويتكون خمساه الباقيان من أعضاء تنتخبهم أيضا في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة تتألف من ممثلي المأجورين».

(1962)، سيما في علاقة البرلمان بالحكومة. فمن الملاحظ في النظم البرلمانية ذات الغرفتين أن اختصاصات المجلس الثاني **لا ترقى** إلى مستوى ما يتمتع به نظيره الأول لاعتبارات موضوعية ذات الصلة بموضوع التمثيل، إذ المنطقي أن تحظى الغرفة الأولى بصلاحيات أكثر وأوسع في مجالي التشريع والرقابة بالنسبة للغرفة الثانية، بسبب أن أعضاءها منتخبون بالاقتراع العام المباشر، في حين ينتخب نظراؤهم في المجلس الثاني بالاقتراع غير المباشر، علاوة على أن نظام الغرفتين يؤخذ به عموما لأسباب تاريخية ووراثية، أو لضرورات فيدرالية، أو لاعتبارات خاصة بالتمثيل الاقتصادي والسسيومهني. غير أن ما حصل في المغرب جاء مخالفا لما هو مألوف في التجارب ذات الثنائية المجلسية، حيث أنيطت بمجلس المستشارين صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، سيما ما ورد في الفصل السابع والسبعين من دستور 1996، حين قضت فقرته الأولى بأن «لمجلس المستشارين أن يصوت على ملتمس توجيه تنبيه للحكومة أو على ملتمس مراقبة ضدها. . . »، وحين يستوفي شروطه[1]، تتاح مهلة ستة أيام للوزير الأول كي يعرض أمام مجلس المستشارين موقف الحكومة من الأسباب التي أدت إلى توجيه التنبيه إليها. . في حين تترتب على ملتمس الرقابة المستوفي للشروط المسطرية المطلوبة[2]، **استقالة الحكومة استقالة جماعية**، وفي الحالتين معًا أُنيطت بمجلس المستشارين صلاحيات للرقابة على الحكومة قلما توفرت للغرفة الثانية في النظم الآخذة بنظام المجلسين. بقي أن نشير إلى أن البرلمان بمجلسيه يتكون من مجموعة من الهياكل الداخلية تروم تنظيم أعماله، وهي إلى جانب الرئاسة المنتخبة والأمين

(1) – من هذه الشروط ما ورد في الفقرة الثانية من الفصل السابع والسبعين من دستور 1996: «. . . لا يكون ملتمس توجيه تنبيه للحكومة مقبولا إلا إذا وقعه على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين، ولا تتم الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم هذا المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس».

(2) – أما شروط ملتمس الرقابة فقد قضى الفصل السابع والسبعون في إحدى فقراته بما يلي: «لا يكون ملتمس الرقابة مقبولا أمام مجلس المستشارين إلا إذا وقعه على الأقل ثلث أعضائه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس».

العام المعين من طرف الملك[1]، مكتب المجلس، والفرق النيابية، واللجان الدائمة، وندوة الرؤساء والمصالح الإدارية لكل مجلس على حدة، وقد نظم الدستور بعض صلاحياتها وخصها النظام الداخلي لكل مجلس بأحكام ومقتضيات تنظيمية.

4 - اختصاصات البرلمان

سبقت الإشارة إلى أن البرلمان المغربي **ولد مقيدا** بفعل استلهام المشرع الدستوري تقنية العقلنة البرلمانية من نظيره الفرنسي، وقد أضافت طبيعة النظام السياسي المغربي عناصر أخرى[2]ساهمت في تكريس الصورة المتواضعة للمؤسسة التشريعية، بشكل بدت هذه الأخيرة وكأنها «ليست المكان الأساس لممارسة السلطة»[3]، وأن وظيفتها الأساسية انحصرت في أدوار رمزية وتمثيلية محدودة[4]،

(1) - يندرج تعيين الأمين العام لمجلس النواب ضمن مقتضيات الفصل الثلاثين من دستور 1996، الذي يعطي للملك حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، أو يفوض لغيره ممارسة هذا الحق. لذلك، يعتبر الأمين العام موظفا ساميا. . مع الاشارة إلى أن التعيين يتم بناء على اقتراح رئيس مجلس النواب، في حين تتحدد اختصاصاته في التنسيق بين المصالح الادارية البرلمانية، ولا صلة مباشرة بعمل النواب.

(2) - من هذه العناصر، وهي كثيرة، الفهم الخاص لمبدأ فصل السلطات، حيث ذهبت الخطب الملكية في أكثر من مناسبة إلى أن الفصل بين السلطات لا يهم المؤسسة الملكية حيث تعتبر فوق السلطات والمؤسسات والأحزاب، بل بين البرلمان والحكومة، وقد سعت بعض الكتابات إلى صياغة تبريرات «علمية» لهذا التصور، حين ميزت بين طبقتين في تكون الفكرة الدستورية في المغرب: طبقة سياسية تهم أمير المؤمنين وما يرتبط به من إسلامية الدولة وشكلها الملكي ومشروعيتها الدينية وانبثاق كامل السلطات منها، وهي في عمومها غير مقننة في الدستور وتستمد أصولها من القانون العام الإسلامي، ثم طبقة ثانية سفلى تتعلق بالملك والأجهزة المرتبطة به (برلمان، حكومة) وقد دوّنها الدستور ونظم أحكامها، وهي قابلة للتعديل خلافا للأولى التي تبقى ثابتة.

(3) - Abdellatif Menouni, rapport de synthèse, in: l'expérience parlementaire au Maroc, ed. Toubkal, 1985, p. 14.

(4) - انظر عبد الإله فونتير: العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تاصيلية وتطبيقية، ج 3، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 4 (الدار البيضاء: المعاريف الجديدة، ط 1، 2002)، ص 98.

بل ذهب البعض إلى أن البرلمان المغربي يقوم بدور تمثيلي ورمزي من أجل بناء المخيّلة السياسية المغربية ليس إلا»[1].

يشترك البرلمان المغربي مع العديد من التجارب البرلمانية الدولية، بما فيها الأكثر عراقة في الممارسة الديمقراطية، في تواضع مكانته من حيث التشريع والمراقبة، كما يلتقي معها في قوته غير المتكافئة قياسا مع قوة الجهاز التنفيذي، بيد أن **البرلمان المغربي يختلف مع نظرائه في النظم الديمقراطية من حيث مصادر الوهن الذي يعاني منه،** فقد ساهمت التغيرات التي طالت حياة العديد من النظم الديمقراطية في خلق قدر من التفاعل بين المؤسسات الدستورية (برلمان - حكومة) وإن بدت وظيفة البرلمان وكأنها تنحو نحو مزيد من التقهقر والتراجع.

فكما سبقت الإشارة، يتميز النظام السياسي المغربي بفهم خاص لمبدأ فصل السلطات، يبتعد في فلسفته ومقاصده عن الفهم المألوف في النظم الديمقراطية، أي المغزى الذي أصلته كتابات مونتسكيو وأغنت مضمونه تجارب الدستورانية الغربية. لذلك، وردت مكانة البرلمان متواضعة على صعيد الصلاحيات والاختصاصات، وقد عمقت العقلنة البرلمانية المستقاة من تجربة دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة (4 أكتوبر/ تشرين الأول 1958) هذا الوضع، وأعاقت إمكانية تطوره إيجابيًا، وإن سعى المغرب خلال المراجعتين الدستوريتين لعامي 1992 و1996 إلى إعادة النظر في سلطات البرلمان عبر تقوية بعضها وإحداث بعضها الآخر.

(1) - A. Claisse, le parlement imaginaire, in: expérience parlementaire au Maroc... op. cit.

الفصل الثاني

تحليل واقع البرلمان المغربي في ضوء مبادئ البرلمان الصالح

نعتمد الولايتين التشريعيتين السادسة (1997 - 2002) والسابعة (2002 - 2007) إطارا زمنيا لتحليل واقع البرلمان المغربي وسبل إصلاحه في ضوء مبادئ البرلمان الصالح[1]. ولعل أهم ما يسند صلاحيات هذا التحقيب ويدعمه علميا، أن التجربتين جاءتا في سياق سيرورة من الإصلاحات الدستورية والسياسية[2]، وزامنتا تجربة تشكيل حكومة ائتلافية من اليسار والوسط[3]، قادها زعيم ظل وحزبه في المعارضة قرابة أربعين سنة[4]، كما تأسستا في مناخ موسوم بالتوافق» بين المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية سليلة الحركة الوطنية (الاتحاد الاشتراكي وحزب الاستقلال أساسا)، فقد بات واضحا دخول المغرب، مع مستهل العشرية الأخيرة من القرن العشرين، دائرة البحث عن التوافقات «Compromis الرامية إلى إذكاء روح الانفتاح في النظام السياسي ومؤسساته، وتوفير شروط إعادة بناء الثقة بين الفاعلين السياسيين الأساسيين[5]. لذلك، نرى من المهم اعتماد كل من معطيات

(1) - نقصد مبادئ التمثيل والمشاركة والاستقلالية، والفاعلية في الأداء، والنزاهة كما وردت في الإطار المرجعي الذي حدده المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

(2) - من عناوين هذه الإصلاحات: المراجعات الدستورية لسنوات1996، 1995، 1992.

(3) - من أحزاب اليسار نذكر الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، والحزب الديمقراطي الاشتراكي، وحزب التقدم والاشتراكية، وجبهة القوى الديمقراطية، ومن الوسط نشير إلى التجمع الوطني للأحرار وإلى حد ما حزب الاستقلال.

(4) - قصد السيد عبد الرحمن يوسفي الذي ترأس حكومة 16 مارس/آذار 1998 وقدم برنامجها في 17 أبريل/نيسان 1998.

(5) - المقصود هنا المؤسسة الملكية وحزبي الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والاستقلال.

الولاية البرلمانية السادسة الناجمة عن انتخابات 14 نوفنبر/تشرين الثاني 1997[1]، ونظيرتها السابعة التي تشكلت في أعقاب اقتراع 27سبتنبر/أيلول 2002، لدراسة وتقييم اقتراب أو ابتعاد البرلمان المغربي عن المبادئ الأربعة للبرلمان الصالح، **أي التمثيل والمشاركة، والاستقلالية، والفاعلية في الأداء، والنزاهة**.

1 – التمثيل والمشاركة

1 – 1 تمثيل عادل وصحيح

يشكل التمثيل الصحيح والعادل **ضمانة أكيدة** لتحقق المشاركة. فالتمثيل المبني على التنوع وتكافؤ الفرص يتيح للقوى السياسية والمنظمات إمكانيات التعبير عن إرادتها في المساهمة بشكل فعال في تدبير الشأن العام.

1 – 1 – 1 انعكاس التمثيل في تركيبة المجتمع على تركيبة البرلمان

شارك في انتخابات مجلس النواب (14 نوفنبر/تشرين الثاني 1997) الممهدة للولاية البرلمانية السادسة **ستة عشر حزبا**، تمكن خمسة عشر منها من الحصول على مقاعد داخل المجلس، تراوحت نسبتها بين 0,31% كحد أدنى و17,33% كمعدل أقصى. وقد بلغ عدد الدوائر الانتخابية 325 دائرة، وعدد المرشحين 3319 مرشحًا، أي بمعدل أحد عشر مرشحا عن كل دائرة انتخابية، وهو عدد مرتفع عن كل معدلات الانتخابات التشريعية السابقة التي تراوحت بين خمسة مرشحين في انتخابات 1977 وتسعة عام 1993، وقد مثلت النساء من المجموع الكلي للترشيحات نسبة 0,7% سنة 1984 نظير 1,1% عام 1993، و2,07% سنة 1997. أما نسبة المشاركة العامة في الانتخابات (1997) فوصلت إلى 53,30%، كان نصيب الأصوات الملغاة منها 14,56%، مما يعني أن النسبة الفعلية للاقتراع كانت 38,74%، وهو **معدل له دلالته في قياس مؤشر المشاركة الانتخابية ومبدأ**

(1) – أجريت الانتخابات غير المباشرة لتكوين الغرفة الثانية (مجلس المستشارين) في 5 دسنبر/كانون الأول 1997.

التمثيل[1]. أما على صعيد الغرفة الثانية، فجرى انتخاب مجلس المستشارين يوم 5 دسنبر/كانون الأول 1997، شاركت فيه اثنتان وعشرون (22) هيئة سياسية ونقابية، تراوحت مقاعدها بين 0,37% كنسبة أدنى و15,55% كمعدل أعلى، في حين انعقدت انتخابات مجلس النواب للولاية السابعة في 27 سبتنبر/أيلول 2002، تنافس خلالها 5885 مرشحا تم توزيعهم على 1774 لائحة محلية، كان نصيب الترشيحات النسائية منها 5%، مقابل تخصيص ثلاثين (30) مقعدا لهن على أساس اللوائح الوطنية، أي ما يقرب من 10 % من مجموع عدد المقاعد النيابية في المجلس الأول (325).

لم تتضمن مدونة الإنتخابات الصادرة بقانون رقم 97 / 7، والمتممة والمغيرة بقانون رقم 02/ 60، أي نصّ على نظام النسبة أو «الكوتا», فقد تركت الترشح في اللوائح الوطنية حرًّا بين الرجال والنساء، بيد أن الأحزاب السياسية توافقت فيما بينها على التعامل مع النساء بنوع من التفضيل إستثناءًا على النص ، فسمت ذلك «التمييز التفضيلي», أي تعطي الأولوية في القوائم الوطنية للنساء عند الترشيح، علما أن المجلس الدستوري سبق له أن قضى بعدم دستورية قاعدة «الكوتا» النسائية.

يجب الإشارة إلى أن هناك مطالبة نسائية في افق الانتخابات المقبلة [سبتنبر/ ايلول 2007] بتخصيص ثلث المجلس للنساء. ليست هناك مؤشرات دالة على إمكانية تحقق هذا المطلب، غير أن الجمعيات النسائية المختلفة ما انفكت تدافع عن هذا المطلب.

(1) - ليس في المغرب، خلافا للمشرق، أقليات مسيحية أو يهودية، فمفهوم الأقلية لا وجود له في الفضاء المغاربي بشكل عام. يذكر أن اليهود لم يعتبروا قط أقلية في المغرب، فهم مغاربة كاملي الحقوق لا يختلفون عن نظرائهم المغاربة إلا في الدين. لذلك، أسست لهم محاكم ترعى شؤونهم في مجالات الزواج والطلاق والإرث. أما المسيحيون فلا وجود لهم في المغرب كأقلية، أما الأمازيغ (وليس مصطلح البربر لأن له معنى قدحيًا) فهو مكون أصيل من مكونات الهوية المغربية ولا ينظر إليهم كأقلية. ليست هناك دراسات علمية تبين نسبتهم في هرم السكان المغربي، لكن المتداول عنهم أن أكثريتهم توجد في المغرب قياسا لبلدان الشتات الأخرى (الجزائر، تونس، موريطانيا، ليبيا، مالي، النيجر)، وأنهم حوالى 47% من سكان المغرب، أي قرابة 14 مليون نسمة.

يذكر أن ستة وعشرين (26) حزبا شاركت في اقتراع 2002، تمكن اثنان وعشرون (22) منها من الحصول على مقاعد داخل المجلس، تراوحت نسبتها بين 0,31% كحد أدنى و15,38% كمعدل أقصى، أما نسبة المشاركة العامة فقد بلغت 51,61، كان نصيب الأصوات الملغاة 16%، مما يعني أن المشاركة الفعلية في الاقتراع **لم تتجاوز 35,61%، وهي نسبة ضعيفة مقارنة حتى مع انتخابات الولاية السادسة (1997)، التي كانت أكثر ضعفا في تاريخ الانتخابات التشريعية.**

فمن الأسباب المفسرة لتدني نسبة المشاركة في التجربتين الانتخابيتين لعامي 1997 و2002 ما له صلة بالشوائب التي طالت المسلسلات الانتخابية السابقة كاستعمال المال في شراء الأصوات وبناء الخرائط الانتخابية المسبقة من طرف الوزارة الوصية (الداخلية)، التي أثرت في مجملها في التفاعل الايجابي للجسم الانتخابي مع عملية التصويت حضورا ومشاركة. كما أن هناك عوامل إضافية ذات صلة بظاهرة العزوف عن التعاطي مع الشأن العام لاعتبارات ذات علاقة بتدني صورة الأحزاب في نظرة الناس ووعيهم الجماعي. علما أن نسبة الأصوات الملغاة في التجربتين جاءت مرتفعة نسبيا، أي الأصوات التي مارس أصحابها فعلا حقهم يوم الاقتراع ولم تكن مطابقة لمقتضيات القانون الانتخابي والتي لا نملك معطيات مضبوطة وواضحة لحصر أسبابها، فقد تكون بفعل أخطاء في التصويت من طرف الناخبين أنفسهم كالتصويت على أكثر من مرشح في الدائرة، أو كتابة أشياء في ورقة التصويت مما يلغيه القانون، أو إرجاع ظرف التصويت فارغا وما إلى ذلك من الأسباب التي تجعل التصويت لاغيا بحكم القانون. يذكر أن عدد النساء المرشحات في انتخابات 14 نوفنبر/تشرين الثاني 1997 هو إحدى وسبعين مرشحة فازت منهن إثنتان، ومع انتخابات 27 سبتنبر/ايلول 2002 خصصت نسبة (quota) ثلاثين مقعدا للائحة الوطنية للنساء.

1 – 1 – 2 تمثيل مختلف القوى السياسية بعدد من البرلمانيين يوازي حجمها الحقيقي

ليست هناك دراسات علمية ميدانية حول حجم كل حزب من الأحزاب المكونة للمشهد الحزبي في المغرب. بل إن الأحزاب نفسها لا تنطوي أرشيفاتها، في

مجملها، على ما يبين بوضوح قوتها الكمية والنوعية. لذلك، يصعب تحديد قوة كل تنظيم سياسي على وجه الدقة لمقارنته بما حصل عليه في الانتخابات، بيد أن هناك تقديرات عامة حول حجم كل حزب تأسيسا على تاريخه وبرنامجه وامتداداته في المجتمع. ففي الانتخابات التشريعية للولاية البرلمانية السادسة (1997 – 2002) شددت الاحزاب سليلة الحركة الوطنية (حزبا الاستقلال والاتحاد الاشتراكي، والتنظيمات المتفرعة عنهما) على أن النتائج الحاصلة عليها لم تكن ملائمة لحجمها التاريخي والمجتمعي، بل نددت بالتزوير الحاصل واعتبرت الأرقام المعلن عنها من طرف وزارة الداخلية غير معبرة عن مكانتها السياسية، والأدهى من كل ذلك، حصل لأول مرة في تاريخ الانتخابات التشريعية المغربية أن رفض بعض المترشحين المعلن عن فوزهم النتائج بحجة أن الإدارة زورت لصالحهم (حالة كل من محمد حفيظ ومحمد اديب مرشحي الاتحاد الاشتراكي في دائرتي مبروكة ومديونة في الدار البيضاء).

فهكذا، تنطوي نتائج انتخابات الولايتين التشريعيتين السادسة والسابعة[1]، على حصول تغطية شاملة لمختلف مناطق المغرب، كما تكفل أحكام الدستور[2]حق مشاركة الجميع في العملية الانتخابية دون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو السن، اللهم ما حظرته القوانين ذات الشأن صراحة[3]. وإذا كانت نسبة مشاركة المرأة قد شهدت تطورا ملحوظا خلال الولاية البرلمانية السابعة (2002 – 2007) قياسا لنظيرتها السابقة، بسبب اعتماد القائمة الوطنية (الكوتا quota)، فإن الرهان معقود على **حصول تطور نوعي في الثقافة السياسية وبنية المجتمع المغربي كي تتعمق هذه المشاركة وتتسع دائرتها.**

(1) – انظر النتائج الكاملة ضمن الملاحق المرفقة بالتقرير.
(2) – انظر الفصلين 4 و5 من دستور 1996.
(3) – الإشارة هنا إلى سن الرشد الانتخابي المحدد في 18 سنة بالنسبة للتصويت و 23 بالنسبة للترشح، وأيضا الفئات التي حظر عليها المشرع المشاركة في الانتخابات بسبب مواقعها الأمنية الحساسة، أو نتيجة الأحكام القضائية الصادرة في حقها، والتي جردتها من التمتع بالحقوق السياسية.

يذكر أن من المصادر المعيقة للعمل البرلماني المغربي كون الانتخابات المفرزة للنخبة لم تحظ بالاحترام على صعيد تنظيمها والسهر على إجرائها. فكما أسلفنا القول[1]، شابها العديد من النقائص نتيجة تدخل الإدارة وضعف حياد أجهزتها، الأمر الذي حال بينها وبين أن تعبّر عن الحجم الحقيقي والفعلي لمختلف الفاعلين المؤطرين للمشهد السياسي المغربي[2]، **ولعل من المفارقات اللافتة للانتباه، أن على الرغم من التغيير الذي طرأ على نمط الاقتراع، باستبدال الاقتراع الاحادي الاسمي الأكثري على دورة واحدة، الذي ساد من عام 1962 وإلى انتخابات 1997، باعتماد التصويت اللائحي النسبي، وإقرار مجمل القوى السياسية بحصول حياد ملموس من جانب أجهزة الإدارة، فإن الطابع الفسيفسائي للبرلمان المغربي ظل مستمرا، ولم تفرز انتخابات 27 سبتنبر/ أيلول 2002 أغلبيات قادرة على تكوين حكومة أو ائتلاف حكومي منسجم ومتضامن، كفيل بصياغة برنامج حكومي مؤسس على الجماعية في المبادرة والانجاز.**

1 – 1 – 3 نسبة مشاركة كبيرة في الانتخابات

من الجدير بالإشارة، كما أسلفنا القول، أن هناك تراجعا في نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية. فإذا أخذنا التجربتين النيابيتين الأخيرة السادسة (1997 – 2002) والسابعة (2002 – 2007)، نلاحظ أن هناك تناقصا ملموسا في نسبة الأصوات المقترعة، فبينما وصلت المشاركة في انتخابات 14 نوفنبر/ تشرين الثاني 1997 إلى 58,30% مع 14,96% من الأصوات الملغاة، لم تتجاوز انتخابات 27 سبتنبر/ أيلول 2002 51,61% ومثلت الأصوات الملغاة 16 %.

---

(1) – انظر الفصل الأول من هذا التقرير.

(2) – يشار في هذا السياق إلى ردود الأفعال في بلاغات الأحزاب والتيارات السياسية خصوصا أحزاب الكتلة الديمقراطية (الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب الاستقلال، حزب التقدم والاشتراكية، منظمة العمل الديمقراطي الشعبي). للإطلاع على مختلف هذه الردود يراجع كل شيء عن الانتخابات التشريعية لِ1997 منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 18/ 1998.

1 – 1 – 4 نسبة المقترعين الممثلين عمليا في البرلمان قياسا على مجموع المشاركين في الانتخابات

تأسيسا على نتائج التجربتين النيابيتين المشار إليهما أعلاه، تعتبر نسبة التمثيلية قياسا على نسبة المشاركة في الانتخابات ضعيفة لأسباب تتعلق بضعف المشاركة نفسها حيث لم تتجاوز في انتخابات 1997 43,74% من الأصوات الصحيحة، و35,6% في اقتراع 2002، وترتبط أيضا بكثرة المتنافسين على الدوائر الانتخابية. فعلى سبيل المثال، شارك في التصويت في انتخابات 14 نوفنبر/تشرين الثاني 1997 7,456,996 ناخبا من أصل 12,790,631 تم تسجيلهم قانونيا في القوائم الانتخابية، مما يعني، كما أشرنا أعلاه، أن نسبة المشاركة لم تتجاوز 58,30% محسومًا منها 1,085,366 من البطاقات الملغاة، لتصبح النتيجة النهائية 43,74%. وإذا أضفنا إلى هذا العامل اعتبارات ذات علاقة بعدد المترشحين ونسبة التنافس على الدوائر الانتخابية، يسهل علينا استخراج نسبة تمثيل كل فائز بالنسبة للتمثيل العام. ففي بعض الدوائر التي شهدت ضغطًا كبيرًا من قبل عدد المترشحين، تراوحت نسبة الفائز فيها ما بين 10 و15 % من نسبة المصوتين فيها.

1 – 2 تكافؤ الفرص

1 – 2 – 1 تنظيم الإعلام الانتخابي بما يضمن استخدام وسائل الإعلام بالتساوي

نظم القانون رقم 97/ 09 المتعلق **بمدونة الانتخابات** الإعلام الانتخابي من خلال استعمال الوسائل السمعية البصرية، حيث يمكن للأحزاب استعمال الوسائل **السمعية البصرية العمومية**، وفق مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية ووزيري العدل والإعلام[1]، علما أن معيار تحديد سقف استفادة كل حزب من استعمال وسائل الإعلام مرتهن بأهمية حضورها في الهيئات التمثيلية. فهكذا، عملت الدولة إلى جانب الفرقاء السياسيين على احترام المقتضيات المنظمة للاستغلال المتكافئ

(1) – انظر المادة 295 من القانون 97/ 7 المتعلق بمدونة الانتخابات الذي تم تتميمه وتغييره بقانون رقم 02/ 60.

للإعلام العمومي في العملية الانتخابية، علما أنه ليس هناك إعلامٌ خاصٌ في المغرب من شأنه اللجوء إليه أثناء المسلسل الانتخابي.

1 - 2 - 2 تنظيم الإعلان الانتخابي بما يضمن المساواة بين المرشحين

نظمت المواد من 49 إلى 54 من مدونة الانتخابات رقم 97/ 7، المغيرة والمتممة بقانون 02/ 64، الشروط الشكلية والموضوعية لسريان الحملة الانتخابية (تعليق الإعلانات الانتخابية، التجمعات، التجمهرات الانتخابية)، وكذا المخالفات المرتكبة والعقوبات المقررة في شانها[1]، **بغية تحقيق قدر من المساواة بين المترشحين المتنافسين**.

1 - 2 - 3 تحديد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية

نظم القانون نفسه **موضوع تمويل الحملات الانتخابية**[2]، حيث تتحدد مساهمة الدولة في ذلك بناء على قرار صادر عن الوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل ووزير المالية، كما يتولى مرسوم صادر عن نفس الوزراء توزيع المبالغ المحددة وطرق صرفها استنادا إلى مؤشر تمثيلها في المؤسسات، **أي نصيبها من المقاعد النيابية**[3]، علما أن القانون ألزم الأحزاب المتمتعة بالتمويل العمومي بتقديم بيانات إثباتية حول صرفها له. يشار إلى أن مدونة الانتخابات (القانون رقم 97/ 7 الصادر في 2 أبريل/ نيسان 1997) قضت في مادتها الرابعة والأربعين (44) بأن «يحدد تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم خلالها الترشيحات وتاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع»

فهكذا، حدد مرسوم رقم 234 - 97 - 2 (22 أكتوبر/ تشرين الأول 1997) **سقف** المصاريف الانتخابية بالنسبة للمترشحين خلال انتخابات 14 نوفنبر/ تشرين

(1) - انظر المواد من 76 إلى 108 من مدونة الانتخابات.

(2) - انظر المواد من 285 إلى 294 من المصدر نفسه.

(3) - راجع المرسوم رقم 188-102 الصادر بتاريخ 2 يوليو 2002 بخصوص مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية. للاطلاع على النص انظر الجريدة الرسمية (ج.ر) عدد 5062 بتاريخ 1-8-2002، ص 2193.

الأول 1997 بِ 250,000 درهم، المعتمد صرفها خلال خوض الحملة الانتخابية، مع مطالبة المتمتعين بها بجرد المبالغ المصروفة وإرفاق الإثباتات التي تقر صرف المبالغ المذكورة خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع لدى لجنة التحقق من المصاريف الانتخابية[1]، المكونة من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيسا، وقاض من المجلس الأعلى يعينه وزير العدل وممثل لوزير الداخلية، ومفتش للمالية يعينه وزير المالية التي عليها تقديم تقرير في الموضوع. يشار إلى أن قانون مدونة الانتخابات (97/ 7) تضمن أحكاما من شانها توفير **حظوظ عادلة ومتكافئة بين مختلف المترشحين المتنافسين**. وتعزيزا لهذا المنحى أصدرت وزارة الداخلية منشورا تحت عدد 190 بتاريخ 29 أغسطس/آب **2002 يمنع تسخير إمكانيات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية**، كما أصدرت كل من وزارة العدل والداخلية منشورا مشتركا هدف إلى **توفير شروط النزاهة والشفافية والمصداقية** للاستحقاقات الانتخابية الجماعية خلال اقتراع 12 سبتنبر/ أيلول 2003، من خلال سلسلة من الإجراءات الوقائية والزجرية، من قبيل تجميد أنشطة بعض مساعدي السلطة، وقد قدر عددهم بِ 429 عضوا، عبر إلحاقهم بمقرات الوحدات الإدارية التابعين لها، أو تمتعيهم بإجازات إدارية استثنائية بسبب الروابط العائلية التي تجمعهم ببعض المرشحين، أو استجابة للشكاوى التي وجهت ضدهم إلى السلطات العمومية.

1 – 2 – 4 التبرع بالمال للحملات الانتخابية

نشير كذلك إلى أن قانون الأحزاب الجديد رقم 04/ 36 المصادق عليه في 28 دسنبر/كانون الأول 2005، أفرد بابا خاصا لتحديد وضبط تمويل الأحزاب إما مباشرة من طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهبات والتبرعات النقدية والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من لدن الجهات المرخص لها قانونيا بذلك[2].

(1) – تتكون لجنة التحقق وفق المرسوم المشار إليه أعلاه (22 أكتوبر/ تشرين الأول 1997) من قاض من المجلس الأعلى للحسابات رئيسا، وقاض بالمجلس الأعلى يعينه وزير العدل، وممثل لوزير الداخلية، ومفتش للمالية يعينه وزير المالية.

(2) – انظر قانون الأحزاب المغربي الجديد رقم 36/ 04 المصادق عليه من طرف البرلمان المغربي في 28 دسنبر/ كانون الأول 2005.

فعلى الرغم من الإجراءات القانونية والتنظيمية التي اتخذت لحماية مبدأ التكافؤ بين المترشحين في فرص الاستفادة من وسائل الإعلام، والتمويلات، والمساعدات المالية الخاصة المكفولة بالقانون، **فإن ثمة نقصا مستمرا يحول دون صيرورة مبدأ التكافؤ قيمة مجتمعية وسياسية مشتركة، والحال أننا لمسنا تبرما جماعيا لدى النواب من مختلف الأطياف السياسية ممن قمنا بمقابلات معهم، حيث أجمعوا على محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم، وارتجاليتها، وضعف وجود إستراتيجية تواصلية من شانها تثمين الفرص المتاحة وتوسيع دائرة الاستفادة منها على صعيد شرح وتوضيح البرامج الانتخابية وإقناع الجسم الانتخابي بصلاحية ما ورد فيها. بيد أن الأمر، في تقديرنا، لا تنحصر مسؤوليته في ما تمت الإشارة إليه، بل تتجاوزه إلى الفاعلين السياسيين (الأحزاب) أنفسهم حيث الهوة كبيرة بين التقنيات والوسائل التواصلية العصرية والأساليب التقليدية التي دأبت الأحزاب على اعتمادها**. فخلافا لما استنتجه تقرير استبيان الخبراء، لا يكمن العطب ، في تقديرنا، في القانون المنظم لاستغلال الاعلام للتواصل مع الناخبين، بل في طرق استثمار هذه الفرص بشكل عصري وعقلاني، وهو ما يستوجب من الفاعلين السياسيين العمل على تطوير اساليب عملهم واستراتيجيات حملاتهم الانتخابية.

1 – 3 انتخابات حرة ونزيهة

1 – 3 – 1 مطابقة إدارة العمل الانتخابية للمعايير الدولية

يستمد النظام الانتخابي مصادره من الدستور والقوانين ذات الصلة، ومن الطبيعي أن تكون إدارة العملية الانتخابية منسجمة معها، سواء فيما يتعلق بالحيادية، أو النزاهة، أو الشفافية، أو تكافؤ الفرص بين المترشحين والناخبين، مع الاشارة إلى أنه مع تضمين المغرب تشبثه بحقوق الانسان كما هي متعارف عليها دوليا في ديباجة الدستور منذ مراجعة 4 سبتنبر/ايلول 1992، أصبح ملزما من حيث الشرعية الدستورية على التقيد بما يتلاءم مع المعايير الدولية ذات الصلة.

1 – 3 – 2 اشراف جهة حيادية وموثوقة على الانتخابات

تتضمن مدونة الانتخابات (قانون رقم 97/ 7، الصادر في 2 أبريل/نيسان 1997، كما تم تغييره وتتميمه بقانون رقم 04/ 64) مقتضيات وأحكاما خاصة بإدارة العمليات الانتخابية، سواء في ما يتعلق بوضع ومراجعة اللوائح الانتخابية العامة»، أو في ما يخص عمليات الاقتراع والانتخاب وفرز أوراق التصويت وإعلان النتائج. كما يتولى القانون التنظيمي لمجلس النواب في العديد من فصوله هذا الأمر.

للإشارة، يعتبر الاختلاف حول مدى حرية ونزاهة الانتخابات من السمات البارزة في الحياة السياسية المغربية على الرغم من اللجان الوطنية والإقليمية التي شكلت بالتوافق بين الفاعلين والفرقاء السياسيين والدولة (وزارة الداخلية) بقصد السهر على السير النزيه والشفاف للعمليات الانتخابية. فكما ظلت الدساتير محور تجاذب منذ صدور أول وثيقة عام 1962، استمرت الانتخابات مصدر انتقاد واعتراض منذ أول اقتراع تشريعي سنة 1963، ويبدو أن الجسم الانتخابي الذي صوّت على الدستور الأخير (1996) بما يشبه الإجماع[1]، انتظر عام 2002 ليقر بحياد الإدارة في انتخابات الولاية البرلمانية السابعة (27 سبتنبر/أيلول 2002)، وإن جاءت مشاركته في التصويت موسومة بالضعف (35، 61؟) والتردد، والعزوف. فخلال الولاية التشريعية السادسة (1997 – 2002)، التي دأب الفاعلون على تسميتها ولاية التأهيل السياسي، تم اعتماد مجموعة من القوانين الأساسية، أبرزها القانون 97/ 31، كما تم تغييره وتتميمه بقانون 02/ 06 وقانون 02/ 29، المعتبر بمثابة القانون التنظيمي لمجلس النواب، والذي تم في نطاقه لأول مرة اعتماد نمط الاقتراع باللائحة في الانتخابات العامة المباشرة، بعدما ساد نظام الاقتراع الأحادي الاسمي الأكثري على دورة واحدة مدة تجاوزت أربعة عقود (1959 – 2002). هذا الذي ساهم ، في تقدير الفاعلين السياسيين، في عدم

(1) – شددت كل الأحزاب، باستثناء حزب الطليعة الاشتراكي ومنظمة العمل الديمقراطي الاشتراكي، على حياد الإدارة في عملية الاقتراع.

احترام إرادة الناخبين والتدخل في ترتيب النتائج وصناعة خريطة التوازنات البرلمانية، برعاية من أجهزة الدولة وتأثير سلطة المال[1].

1 - 3 - 3 جهة/آليات فعالة وحيادية للنظر في الطعون النيابية

بالإضافة إلى ما سبق ذكره، منح المشرّع المغربي دورا مهما للمحاكم الإدارية للنظر، بمقتضى القانون رقم 90/ 41، في الطعون المقدمة في شأن اللوائح الانتخابية العامة[2]، كما أناط بالمجلس الدستوري اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بالعضوية داخل مجلس النواب، بغية تأكيد صحة النتائج المعلن عنها، أو رفضها وإلغائها والدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة[3]، علما أن قراراته نهائية لا تقبل الطعن، وتلزم الجميع أفرادا وهيئات وجماعات[4]. فهكذا، تعددت أسباب تدني المشاركة في العملية الانتخابية وتراوحت، كما أشرنا في مقاطع سابقة من هذا التقرير، بين نزعة التشكيك في صدقية الانتخابات واستمرار شوائب التزوير وضعف التعاطي مع الشأن العام، وعدم التفاعل مع برامج الأحزاب واستراتيجياتها

(1) - للإطلاع على موقف الحكومة من هذا القانون ومواقف الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان يراجع تقريرا لجنة الداخلية واللامركزية والبيانات الأساسية حول قانون 97/ 31 المغير والمتمم بقانون 02/ 06 و02/ 29 السنة التشريعية الخامسة 2001/ 2002 والولاية التشريعية السادسة 1997/ 2002 وتقريرا لجنة العدل والتشريع بمجلس المستشارين حول نفس القانون السنة التشريعية الخامسة 2001/ 2002 الولاية التشريعية السادسة 1997/ 2002.

(2) - راجع المادتين 36 و37 من القانون 97/ 09 المتعلق بمدونة الانتخابات كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 02/ 64.

(3) - القانون التنظيمي رقم 93/ 29 يتعلق بالمجلس الدستوري كما تم تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 98-8، ج ر عدد 4627 بتاريخ 05/ 10/ 1998 ص . 2680 للإشارة يتألف المجلس الدستوري من12 عضوا: 6 يعينهم الملك بمن فيهم الرئيس و6 أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب وثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس المستشارين بعد استشارة الفرق، لمدة تسع سنوات.

(4) - ينص الفصل 81 من دستور 1996 في فقرتيه الأخيرتين: «لا يجوز إصدار أو تطبيق كل نص يخالف الدستور. لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن؛ وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية».

الانتخابية. **فهل يدفع الإقرار الصادر عن الأحزاب والمنظمات بحياد الإدارة في الانتخابات التشريعية للولاية السابعة إلى الجزم بأن المغرب قاطعَ مسلسل التزوير الذي وسم تجاربه السابقة، وأنه دشن مرحلة جديدة تغدو السيادة فيها لحرية ونزاهة التصويت؟**

يمكن القول أن هناك **تقدما ملحوظا على طريق جعل الانتخابات لحظة مميزة للتعبير الحر والنزيه عن إرادة الناخب واختياره،** وقد كان الرهان واضحا على النمط الجديد للانتخاب، أي الاقتراع اللائحي النسبي في تجاوز مظاهر الزبائنية، وشراء الذمم بالمال، والانحياز المقصود للإدارة، وتغيير النتائج للتحكم في التوازنات، وما إلى ذلك من الظواهر المشينة التي شابت العمليات الانتخابية وأثرت بشكل سلبي على أداء البرلمان واستقامة الحياة السياسية. غير أن الممارسة أبانت صعوبة الانتقال إلى الوضع الأمثل في ظل تواضع الثقافة السياسية الديمقراطية في الدولة والمجتمع معًا. فالأمر يحتاج إلى مزيد من الجهد كي يعي الفاعلون ومكونات المجتمع قيمة أن تكون إرادة الناخب حرة ونزيهة. لذلك، لم تتردد النخبة البرلمانية التي أجرينا مقابلات معها في التأكيد أن القانون الجديد للانتخابات والقوانين ذات الصلة ساعدت على تضييق دائرة التزوير لكنها لم تضع حدا نهائيًا له، سيما في المناطق القروية وشبه الحضرية، حيث تساهم الثقافة التقليدية للناخبين وتواضع وعيهم أهمية التنافس المبني على اختلاف البرامج والاستراتيجيات في جعل مناعة الجسم الانتخابي عرضة للتأثير والاختراق، **ويبدو أن مسؤولية هذا الوضع مشتركة وتحتاج إلى مجهودات نوعية وعميقة لإعادة الاعتبار لقيمة المشاركة الحرة والنزيهة.**

1 – 4 المحاسبة في الانتخابات

1 – 4 – 1 عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

يمكن القول بعد مرور أكثر من خمس وأربعين سنة على إجراء أول انتخابات بلدية في المغرب (29 مايو/أيار 1960)، ووضع أول نظام انتخابي (ظهير فاتح سبتنبر/ ايلول 1959) أن **هناك تقدما** ملحوظا على صعيد تراجع تصارع العصبيات في تحديد خيارات الناخبين وتأطير تصويتهم. فمن جهة ترسخت بشكل ملموس

فكرة الاندماج الوطني بتراجع النزعات الجهوية والقبلية والمناطقية، خلافا لما كان عليه الأمر إبان السنوات الأولى من استقلال المغرب. وعلى صعيد آخر ساهمت الحياة الحزبية، على الرغم من كل ما يمكن أن يوجه إليها من ملاحظات، في التشجيع على نمط جديد من الولاء تكون الأولوية فيه للأشكال العصرية بدل الأنماط التقليدية، سيما في المدن والحواضر الكبرى. بيد أن التجربة لم تصل بعد درجة القطيعة مع منطق العصبية وتؤسس لثقافة ديمقراطية يكون الحسم فيها لقواعد التنافس المؤسس على اختلاف البرامج والاستراتيجيات.

1 – 4 – 2 عدم تحكم العلاقات الشخصية في خيار المقترعين

تنسحب الملاحظة أعلاه على العلاقات الشخصية في تحديد خيارات المقترعين. فمن الملاحظ أن هناك تقدما في المدن والحواضر الكبرى على طريق حلول منطق التنافس محل منطق العلاقات الشخصية والقرابية والعائلية، وحتى الزبائنية. والحال أن انتقال المغرب من نمط الاقتراع الأحادي الاسمي الأكثري على دورة واحدة، الذي ساد أكثر من أربعة عقود (1960 – 2002)، إلى نمط الاقتراع اللائحي كان ينتظر منه إذكاء روح التنافس المبني على تفاعل البرامج وتدافع الاستراتيجيات والتوجهات السياسية عوض الأشخاص.

1 – 4 – 3 عدم تحكم العلاقات الزبائنية في سلوك النائب

لم يقاطع المغرب تماما منطق الزبائنية في توجيه إرادة الناخب والتحكم في تصويته، غير أن هناك وعيا متناميا بخطورة هذا المنطق على خيارات المقترعين. لذلك، نلمس تقدما في الحواضر والمدن الكبرى، سيما في صفوف الفئات الاجتماعية الأكثر تطورا على صعيد الوعي ودرجة التعلم.

1 – 4 – 4 الإنتخابات وتركيبة البرلمان

من اللافت للانتباه أن تركيبة البرلمان لم تتغير بشكل جوهري منذ الولاية التشريعية الأولى (1963 – 1965)، وبشكل أكثر منذ الولاية الثالثة (1977 – 1983) فقد ظل البرلمان فسيفسائيا mosaïque على صعيد تكوينه وتركيبته، ولم تستطع، بالنتيجة، أية قوة الحصول على أغلبية قادرة على تطوير أدائه. ومن الجدير

بالملاحظة أن اعتماد نمط جديد للاقتراع (الانتخاب باللائحة) لم يدفع في هذا الاتجاه، إذ جاءت انتخابات 27سبتنبر / أيلول 2002 فسيفسائية كسابقاتها.

1 – 5 المشاركة

يؤدّي مفهوم المشاركة إلى العمل الإرادي السياسي المتعلق بتدبير الشأن العام، يقوم به مواطنون معينون بغية التأثير على اختيارات سياسية، مما يعني أن المشاركة لا تنحصر شكليا في عملية الانتخابات، بل تتعدى ذلك لتؤثر في القرار السياسي الأمر الذي يستلزم **تواصلا مباشرا ودوريا** بين الناخب والمنتخب.

1 – 5 – 1 التواصل الدوري بين الناخب والنائب

يصعب في الحالة المغربية إعطاء **تحليل كمي** يرصد نسبة أو كثافة حصول التواصل من عدمه[1]، غير أنه من الممكن تقديم تحليل نوعي لحال العلاقة الحاصلة بين الطرفين، استنادا إلى المعطيات التي استخلصناها من المقابلات التي أجريناها مع جزء من النخبة البرلمانية، وانطلاقا مما يعبر عنه الناخبون من خلال أعمدة الصحافة والوسائط السمعية البصرية.

يشكو المواطنون عموما من **القصور** الحاصل على صعيد التواصل مع ممثليهم داخل البرلمان، إذ لا يتوفر العديد من النواب على مكاتب قارة ودائمة تسهل للناخبين فرص التواصل المباشر مع ممثليهم، بيد أن هناك من النواب من يتوفرون على مكاتب لهذا الغرض، ويلجأ آخرون إلى استعمال مقرات أحزابهم للالتقاء بناخبي دوائرهم بقصد الإنصات لطلباتهم والسعي إلى مساعدتهم، إما لقضاء بعض المصالح الخاصة ذات الطبيعة الاجتماعية، كالتوسط لدى السلطات المحلية، أو إيجاد شغل أو وظيفة، أو للبحث معهم عن حلول لقضايا دوائرهم، كالتزود بالماء والكهرباء، أو تبليط الأرصفة والأزقة والشوارع، عوض الاهتمام بالسياسات العامة. فمن الملاحظ، في هذا السياق، **وجود خلط كبير لدى المواطن بين مفهوم التمثيل على الصعيد الوطني (البرلمان)، ومفهومه على المستوى المحلي**

(1) - يفسر هذا الأمر بضعف الدراسات الاستطلاعية المبنية على الاستبيانات والاستمارات ومحدودية انتشار التقنيات المألوفة في الأبحاث الميدانية.

(الجماعات المحلية)، الأمر الذي ساهم في تكريس الالتباس بين الوظيفتين، وقد زاد ضعف التأطير الحزبي وتواضع الأنشطة الثقافية والتحسيسية في استمرار هذه الصورة في وعي الناخبين وإدراكهم طبيعة الشأن البرلماني.

1 – 5 – 2 التواصل مع المجتمع المدني والخبراء

يعتبر التواصل مع المجتمع المدني **ضعيفا ومتقطعا وغير منتظم**، كما أنه مختلف من حزب إلى آخر، ومن نائب إلى آخر. بيد أن هناك وعيا متناميا بأهمية مراكمة ثقافة التواصل بين النواب والجسم الانتخابي على صعيد الدوائر الانتخابية والمدن، وأحيانا بشكل مباشر عبر التجمعات العامة، والندوات، واللقاءات الدورية. أما في ما يتعلق بالخبراء، فثمة شعور بأهمية الاعتماد على الخبراء في أداء النائب لوظائفه، غير أن الأمر لم يتحول بعد إلى فكرة مؤسسة وممأسسة، إذ غالبا ما يقع الاعتماد على خبرة المناضلين في الحزب، سيما الأطر منهم، وقلما يتمّ اللجوء إلى خبرة المكاتب من قبيل بيوت الخبرة (think tanks)، وهي قليلة، على سبيل المثال.

1 – 5 – 3 جلسات استماع دورية

تنطبق الملاحظة نفسها على التواصل غير المباشر الذي يتم من خلال الاستماع للجلسات العمومية للبرلمان المنعقدة أسبوعيا يومي الثلاثاء والأربعاء لفائدة مجلسي البرلمان (مجلس المستشارين ومجلس النواب)، حيث تبث وقائعها مباشرة عبر الإذاعة والتلفزة. يكمن عيب هذه الجلسات في صعوبة حصول المواطنين على محاضر الجلسات، علاوة على ظاهرة الغياب المميز للبرلمان المغربي خلال نقل الجلسات العمومية، التي تتجاوز نسبة التسعين في المائة أحيانا. فرغم محاولة إدارة مجلس النواب إحداث موقع إلكتروني، يعرّف بالمجلس وينشر مختلف أنشطته ومداولاته، فإن مفعول هذه التقنية العصرية ظل محدودا لاعتبارات فنية وموضوعية. فمن جهة، يحتاج البرلمان إلى مجهودات أكثر لتعزيز الإمكانيات التواصلية الالكترونية وتوسيع فرص الولوج إلى خدماتها، كما يحتاج المواطنون إلى **مراكمة الثقافة الإعلامية** الكفيلة بتيسير شروط الاستثمار الأمثل لفوائدها. ولتجاوز هذا القصور عمد بعض النواب إلى إحداث مواقع إلكترونية لهم بغية تسهيل فرص

التواصل مع ناخبيهم، غير أن المردود ظل محدودا بسبب ضعف تردد المواطنين على الانترنيت وتفضيلهم الاتصال المباشر عن أية وسيلة أخرى.

2 – استقلالية البرلمان

2 – 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

سبقت الإشارة إلى أن **ميلاد البرلمان المغربي جاء مقيدا**[1]، بفعل استلهام المشرع الدستوري مفهوم «العقلنة »Rationalisation من نظيره الفرنسي، إضافة إلى استمرار إرث الدولة المغربية السلطانية حاضرا في الإطار الفلسفي والفكري الذي حكم سيرورة بناء الدولة الوطنية الحديثة بعد الاستقلال. لذلك، جاءت مكانة البرلمان **متواضعة** في نص الوثيقة الدستورية الأولى لعام 1962، وقد استمرت ضعيفة بفعل التراجعات الحاصلة في الدستور الثاني (1970)، وتجنب المراجعات اللاحقة إدخال تغيير جوهري على بنية توزيع السلطة (دساتير 1972 – 1992 – 1996).

2 – 1 – 1 ضمانة الدستور لاستقلالية البرلمان

تنطوي الوثيقة الدستورية على مكانة متواضعة للمؤسسة التشريعية. فعلى الرغم من مجيئها مرتّبة في الباب الثالث بعد «الأحكام العامة» والملكية», فإن المراجعة الدستورية لعام 1970 قد خلقت **تراتبية في التمثيل** حين أناط الفصل التاسع عشر، لأول مرة، بالملك صفة «الممثل الأسمى للأمة»[2]، وهو ما كرسته وحافظت عليه الدساتير اللاحقة. فقد منح الملك مكانة سمحت له من جهة بتأويل أحكامه، كلما

(1) – انظر الفصل الأول من هذا التقرير (البرلمان المغربي: الخلفية والسياق).

(2) – ينص الفصل 19 من دستور 1996 على ما يلي: «الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة الحقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات، وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة». للإشارة يختلف هذا الفصل عن غيره في دساتير الدول الأخرى في «إمارة المؤمنين» وعبارة «الممثل الأسمى للأمة»، أما الوظائف الأخرى فليس هناك ما يجعله متميزا عن غيره.

تعذر عليه، وفقا للفصول الأخرى، الإقدام على مبررات قانونية أو سياسية[1]، أو بتعزيز الإمكانيات الدستورية التي تمنحه بصريح العبارة اتخاذ الإجراءات التي تستلزمها الوظائف الواردة في وثيقة الدستور. فمن الإمكانيات الدستورية التي تجعل الملك مشاركا البرلمان في وظيفة التشريع ما قضى به الفصل الثامن والعشرون: **للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش**»، وعليه يكون الخطاب الملكي لافتتاح الدورة السنوية العادية للبرلمان مناسبة لتوجيه المبادرات في مجال السياسات العامة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية[2].

2 – 1 – 2 انفراد البرلمان في إدارة نفسه، ميزانيته وموظفيه

2 – 1 – 2 – 1 الاستقلالية في وضع النظام الداخلي

يمكن ملامسة محدودية استقلالية البرلمان في مدى قدرته على وضع نظامه الداخلي، فقد ورد في الفصل الرابع والأربعين من دستور 1996 ما يلي: **يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقر بالتصويت، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور**»، وأن الرقابة الدستورية بشقيها القبلي والبعدي لا تمس في الجوهر مبدأ الاستقلالية طالما أن وظيفة الرقابة هنا تتوخى تأكيد احترام الشرعية الدستورية ليس إلا، والحال أن النظام الداخلي، الذي يعد في مرتبة أدنى من الدستور، قد يحصل أن تكون بعض مقتضياته مخالفة للدستور. ففي هذه الحالة تكون الرقابة آلية مهمة لصيانة الشرعية الدستورية.

يعتبر البرلمان، وفق منطوق هذا الفصل، المؤسسة الوحيدة التي ألزم الدستور خضوع **نظامها الداخلي للرقابة الدستورية القبلية** درءا لأي اختلال يطال العلاقة بين

---

(1) – نفكر في واقعة تأويل الفصل التاسع عشر لثني إرادة حزب الاتحاد الاشتراكي عن التلويح بالانسحاب من البرلمان بسبب اعتراضه على تطبيق تمديد عمر مجلس النواب خلال الولاية التشريعية الثالثة (1977–1981).

(2) – ينص الفصل الأربعون على ما يلي: «يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثاني من شهر أكتوبر، وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثاني من شهر أبريل».

السلطتين التشريعية والتنفيذية. صحيح أن المادة السابعة والسبعين بعد المائة من النظام الداخلي لمجلس النواب أجازت للأعضاء إمكانية التقدم بمقترحات تعديل النظام الداخلي وفق مسطرة محددة[1]، بيد أنها اشترطت، احتراما للشرعية الدستورية، إحالتها على المجلس الدستوري كي يبت مدى مطابقتها لأحكام الدستور.

2 - 1 - 2 - 2 انفراد البرلمان في وضع ميزانيته وإنفاقها

تتعزز فكرة محدودية استقلالية البرلمان بدوره المحدود في وضع الميزانية والتصرف في إنفاق مقدراتها، **فمنذ إحداثه لأول مرة عام 1963 لم يعترف القضاء الدستوري بشخصيته المعنوية واستقلاله المالي، حيث ظل خاضعا في تدبيره المالي والإداري لسلطة الحكومة**. فبينما نصت المادة الثانية والعشرون من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن «يضع المكتب ميزانية المجلس ويسيّر شؤونه المالية» وأن «تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة» كما «يضع المكتب الأنظمة الخاصة لتنظيم وتسيير المرافق الإدارية والمالية للمجلس»، قضى المجلس الدستوري، حين فحص دستورية هذه المادة بعدم استقلالية مكتب المجلس في وضع الميزانية، وان الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية المكلفة دستوريا بوضع الميزانية العامة للدولة، فهي بهذا المعنى السلطة الوصية المختصة برصد اعتمادات ميزانية البرلمان، والأمر نفسه عاود تأكيده حين فحص دستورية المادة التاسعة والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مشددا على أن إلزام الحكومة بإدراج ميزانية مجلس المستشارين في الميزانية العامة للدولة وفقا لما حدده مكتب المجلس أمر لا يعود من حيث الاختصاص إلى جهاز تابع للسلطة التشريعية (أي مكتب المستشارين) بل إلى صلاحيات السلطة التنفيذية[2]. بيد أن المجلس حدد على صعيد نظامه الداخلي مجموعة مقتضيات **وأحكام بغية كفالة تدبير شفاف ونزيه لصرف ميزانيته** استجابة لحاجات البرلمان ومتطلباته على

(1) - انظر النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1998، المعدل في 25 مايو/أيار 2004.
(2) - انظر مقرر المجلس الدستوري رقم 213/ 21 المؤرخ في 28 مايو/أيار 1998، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4598 بتاريخ 25 يونيو/حزيران 1998.

الصعيدين الداخلي والخارجي، من قبيل تشكيل «لجنة مراقبة صرف الميزانية»، وهي جهاز خاص مؤقت يتألف أعضاؤه على أساس قاعدة التمثيل النسبي للفرق النيابية، ويروم التحقق من سلامة صرف ميزانية السنة المنصرمة، التي يرفع في شأنها تقريرا إلى المجلس المعني داخل أجل شهر من تاريخ تشكيله[1]. غير أن المادة الثالثة والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب، وإن أشارت في فقرتها الأخيرة إلى صلاحية المكتب في وضع نظام داخلي يحدد القواعد المطبقة على محاسبة المجلس، ويبين صلاحيات اللجنة وكيفية ممارسة مهامها، فقد ظل البرلمان في **نظر القضاء الدستوري مؤسسة غير متمتعة بالاستقلال المالي، تخضع مثلها مثل كافة المؤسسات العمومية إلى وسائل الرقابة المالية السارية المفعول على مؤسسات الدولة.**

2 – 1 – 2 – 3 انفراد المجلس في تعيين الموظفين في البرلمان

تنعكس محدودية الاستقلالية المالية للبرلمان على **دوره في تعيين الموظفين التابعين له وتحديد أجورهم والإشراف** عليهم وترقيتهم. فعلى الرغم من نصّ المادة الأولى من القانون رقم 89/ 32 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب على انفراد هذا الأخير بسلطة التعيين[2]، فإن إمكانية قيامه بهذه الصلاحية تبقى رهينة برقابة الأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة، فالبرلمان غير قادر على التصرف بالمقدرات المخصصة له لإدارة شؤونه الداخلية والخارجية، دون تدخل الأجهزة الرقابية المالية للوزارة الوصية (المالية)، مما يعني أن الضوء الأخضر لتنفيذ ما يقترحه البرلمان ويسعى إليه يبقى من صلاحيات الحكومة وليس السلطة التشريعية. والحال أن ضعف دور البرلمان في هذا المجال قد يحد من

(1) – راجع المادة الثالثة والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب بتاريخ 25 مايو/أيار 2004.

(2) – ورد في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 89/ 32 الخاص بالنظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب، ما يلي: «يعين مكتب مجلس النواب موظفي المجلس، ويتولى إعفاءهم وإقالتهم وإحالتهم على التقاعد بعد استشارة اللجان الإدارية المختلطة المنصوص عليها في هذا القانون».

إمكانية توفير شروط تكوين **بيروقراطية**» برلمانية معقولة كميا وكفوءة نوعيا لتطوير عمل البرلمان **وجعل أدائه عصريا وفعالا**.

2 – 1 – 2 – 4 تولي المجلس ضبط أمنه من خلال قوى أمنية تابعة له

يندرج ضمن محدودية استقلالية البرلمان افتقاد هذا الأخير إلى قوى أمنية خاصة به. فعلى الرغم من تخويل مجلسيه، من خلال مكتبيهما، وظيفة المحافظة على بناياته ومنقولاته، وتوفير الأمن الداخلي والخارجي له، فإن المادة الحادية والعشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) أشارت إلى أن الحرس الخاص للبرلمان، المكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن ورجال المطافئ، يوجد على سبيل الانتداب وليس جهازا مستقلا تابعا للمؤسسة التشريعية.

2 – 1 – 3 تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

تعكس النصوص الدستورية والممارسة التي تمت مراكمتها وجود ثغرات في ما يتعلق بتحديد دورات انعقاد المجلس وشروط حله أو تقصير وتمديد ولايته. فإذا كان الفصل الأربعون من دستور 1996 واضحا بخصوص عقد البرلمان دورتين عاديتين في السنة يرأس الملك افتتاحهما الجمعة الثانية من شهري أكتوبر وأبريل أو الدورة الاستثنائية حين تتوفر شروط انعقادها[1]، فإن الدستور يخلو من أي نصّ على إمكانية إرجاء دورات المجلس من قبل أية جهة. بيد أن هذا لا يعني استحالة اللجوء إلى هذه الإمكانية في غياب إي نص صريح في الدستور. فقد يستند الملك إلى تأويل المخزون الرمزي الذي يمنحه إياه الفصل التاسع عشر، ويكيفه وفق ما تدعو إليه طبيعة تفاعلات النسق السياسي المغربي، كما حصل في مناسبات مغايرة عديدة.

(1) – من هذه الشروط، كما وردت في الفصل 41 من دستور 1996، أن تطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء احد المجلسين ذلك، أو تتم الدعوة إلى الدورة الاستثنائية بمقتضى مرسوم. انظر الدستور المراجع في 13 سبتنبر/أيلول 1996، الصادر في 10 أكتوبر/تشرين الأول 1996، الجريدة الرسمية عدد 4420.

2 – 1 – 4 تحديد ولاية المجلس في الدستور

حددت دساتير المغرب منذ 1962 وحتى المراجعة الدستورية الأخيرة لعام 1996 مدة ولاية المجلس على سبيل الحصر، حيث تراوحت بين أربع سنوات في التجربة الأولى (1963 – 1965)، وست في الثانية (1970 – 1972)، وأربع في الثالثة (1977 – 1981 – 1983)، ثم استقرت على خمس سنوات في الولايات الخامسة والسادسة والسابعة. بيد أنه حدث في أكثر من مرة تمديد الولاية بناء على تأويل ملكي للفصل 19 من الدستور، كما وقع عام 1981 حين مددت الولاية، في أعقاب استفتاء 1980، إلى سنة 1983، وأيضا عام 1992 حين عاش المغرب فراغا تشريعيا حتى سنة 1993.

2 – 1 – 5 وجود شروط واضحة لحل أو تقصير ولاية مجلس النواب

موازاة لذلك، جاءت أحكام الدستور واضحة في موضوع حل البرلمان برمته أو أحد مجلسيه، فقد أجازت أحكام الفصل الحادي والسبعين من الدستور للملك إمكانية اللجوء إلى تقنية الحل[1]. في حين تخضع عملية تقصير الولاية أو تمديدها لمسطرة مراجعة الدستور المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من دستور 1996 في فصوله 103، 104، 105، 106.

2 – 2 الحصانة البرلمانية

2 – 2 – 1 الدستور والحصانة البرلمانية

تمثل الحصانة البرلمانية أحد الضمانات الأساسية لاستقلالية النائب في أداء وظيفته التمثيلية، إذ بواسطتها يستطيع الدفاع بحرية عن آرائه دون الشعور بضغط من جانب السلطة التنفيذية أو غيرها من الجهات، وقد كفلها الفصل التاسع والثلاثون من دستور 1996 بقوله: **لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه**

(1) - يشترط الفصل الحادي والسبعون من دستور 1996 شرطين لحل البرلمان أو احد مجلسيه: يتعلق الأول باستشارة الملك رئيسي مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، في حين يخص الثاني توجيه خطاب إلى الأمة.

بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك» يتضح من منطوق هذا الفصل استحالة اعتقال عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا محاكمته إلا وفق ما ورد في أحكامه، سواء أثناء انعقاد دورات البرلمان أو خارجها، ما عدا **في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون فيها، أو صدور حكم نهائي بالعقاب**[1]. بيد أن الدستور نفسه لم يجعل الحصانة حقا لا حدود له، بل حصر، على سبيل التحديد، الحالات التي ينتهي بمقتضاها التمتع بهذه الضمانة، كالمجادلة في النظام الملكي، أو الدين الإسلامي، أو الإخلال بالاحترام الواجب للملك، علما أن الدستور الأول للمملكة (1962) لم يكن فصله الثامن والثلاثون يتضمّن هذا الأمر[2]، بل أضفيت إليه في مراجعة 1970، التي تراجعت عن روح وثيقة 1962 بتوسيع اختصاصات الملكية وإضعاف مكانة البرلمان والحكومة.

2 – 2 – 1 – 1 تقليص إمكانية رفع الحصانة في بعض الحالات

ورد الفصل التاسع والثلاثون واضحا في موضوع الحصانة البرلمانية، كما جاءت مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، سيما المادة السابعة والثمانون منسجمة مع روح الدستور، وقد لوحظ على التعديلات التي أدخلت في 25 مايو / أيار 2004 على أحكامه ذات الصلة أنها سعت إلى تدقيق المسطرة الخاصة بالحصانة، حفاظا على حقوق أصحابها ودرءا للاستعمال السيئ لها.

2 – 1 – 2 – 2 آليات رفع الحصانة

تضمنت المادة السابعة والثمانون من النظام الداخلي لمجلس النواب المؤرخ في 25 مايو/ أيار 2004 مقتضيات خاصة بمسطرة رفع الحصانة عن النائب، سواء من حيث الجهة المشرفة عليها (لجنة الحصانة البرلمانية)، أو من ناحية حقوق النائب

(1) – للاطلاع على النص الكامل للفصل التاسع والثلاثين، انظر دستور 10 أكتوبر/ تشرين الأول 1996، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر/تشرين الأول 1996.

(2) – انظر دستور 14 دسنبر/ كانون الأول 1962.

في الدفاع عن نفسه شخصيا أو انتداب من يقوم مقامه بذلك، أو من خلال طريقة تصويت مكتب المجلس على قرار طلب الإذن بإلقاء القبض على المعني بالأمر[1]. للإشارة لم تعرف الممارسة الدستورية في مجال رفع الحصانة البرلمانية ترددا كبيرا. فهكذا مثلا، لم يتعد عدد حالات رفع الحصانة خلال الولاية التشريعية السادسة (1997 - 2002) حالتين اثنتين، مما يدعو إلى تقديم تفسيرات متعددة في هذا الشأن. فقد يكون مصدر ذلك خلو ممارسة النواب من كل ما من شأنه تعريضهم إلى رفع الحصانة، وفي هذه الحالة نستطيع القول بتطور العمل البرلماني واستقامة سلوك النواب، أو يكون مرده إلى ضعف إعمال مقتضيات الفصل التاسع والثلاثين الداعية إلى رفع الحصانة في الثقافة الدستورية والسياسية المغربية، إما بعزوف المواطنين وأجهزة الدولة ذات الشأن (وزارة العدل) عن الاحتكام إلى القانون والشرعية الدستورية، أو لتردد البرلمان نفسه عن الذهاب بعيدا في اتجاه تجريد النواب من هذه الضمانة التي لم يحسنوا استعمالها، إما بالبحث عن حلول قبل انطلاق المسطرة، أو بجعل هذه الأخيرة بطيئة وغير مجدية. **فقد تبين لنا من خلال المقابلات التي أجريناها مع النواب من مختلف الاتجاهات السياسية، أن هناك إجماعا على ضرورة توضيح نطاق وحدود الحصانة البرلمانية، وان تمتع النائب دستوريا بهذه الضمانة لا يعني تنصُّله مما يمكن أن يتعرض له إن هو خالف أحكام الفصل التاسع والثلاثين، أو ارتكب ما من شانه أن يعرضه كمواطن عادي للمسؤولية**، بل إن أحدهم ذهب، بشكل واضح، إلى التشديد على **أن بلدنا يعيش حالة من التسيب في هذا الموضوع، فالحصانة حق أريد به باطل**»[2]، مشيرا إلى أن هناك تقصيرا من جانب النيابة العامة التي من المفروض فيها قانونيا أن تطبق، تحت إشراف وزير العدل، مسطرة المتابعة في حالة ثبوت تلبس النائب، والحالة أنها لا

(1) - للإطلاع على المسطرة، انظر النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 1998، المعدل بتاريخ 25 مايو/أيار 2004.

(2) - يتعلق الأمر بمقابلة مع السيد مصطفى الرميد رئيس المجموعة النيابية لحزب العدالة والتنمية ما بين 1997-1999 ورئيس لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان ما بين 2002-2004 (تمت المقابلة يوم 18/ 02/ 2006).

تقوم بذلك لاعتبارات سياسية خاصة بالمكانة الرمزية لهذا الأخير، وحتى حين تقدم طلبات لرفع الحصانة لدى مجلس النواب والالتماس منه تطبيق مقتضيات النظام الداخلي، سيما المادة السابعة والثمانين (87) المشار إليها أعلاه، فإن البرلمان يتلكأ في الاستجابة والتطبيق، وذلك نتيجة تعذر تطبيق الفصل الخامس من الدستور الذي ينص على مبدأ مساواة جميع المغاربة أمام القانون، والحال أن حالات حصلت، بتقدير النائب نفسه، تورط فيها نواب من أحزاب كثيرة إما في شيكات بدون رصيد، أو تلبس ولم تتفاعل النيابة العامة ولا البرلمان إيجابيا مع رفع الحصانة عنهم[1].

2 – 2 – 2 ضمان دستوري لحرية المشرع في التعبير

يضمن الدستور للمشرع مبدأ الحرية في التعبير أثناء مزاولته لوظيفته التشريعية، ماعدا المجالات التي حُرّمت عليه بمقتضى نص صريح في الدستور (ف39)، أي الجدال في الدين والمَلَكية، أو ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

2 – 2 – 3 الأمن الجسدي

يكفل الدستور والقوانين ذات الصلة الأمن العام للنائب في ممارسته وظيفة التمثيل، بما في ذلك الأمن الجسدي، وتعد الحصانة، في هذا المجال، ضمانة دستورية وقانونية أكيدة، إذ بواسطتها يستطيع النائب إعمال حريته في متابعة نشاط الحكومة ومراقبتها، والقيام بوظيفة التشريع. والحال أنه قلما حدث على صعيد الممارسة تهديد مباشر للأمن الجسدي للنائب أثناء مزاولته عمله البرلماني.

2 – 2 – 4 تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

أما بخصوص التعويضات الممنوحة للنواب مقابل مسؤوليتهم التمثيلية وما إذا كانت كافية لضمان الاستقلالية المطلوبة في عملهم التشريعي، فقد لاحظنا، من خلال المقابلات، **إجماع المستجوبين على أنها في الحدود المعتدلة**، خلافا لما هو سائد لدى الرأي العام، إذ تصل إلى 36 ألف درهم، أي حوالى 4300 دولار،

(1) - يتعلق الأمر بالأحزاب التالية: حزب الاستقلال، التجمع الوطني للأحرار، الحركة الشعبية، جبهة القوى الديمقراطية، وحزب الاتحاد الدستوري.

علما أنها مجرد تعويض عن العمل وليست أجرة، وهي مبلغ خام غير مقتطع منه المساهمة الفردية لكل نائب في نظام المعاشات (التقاعد)، ونعتقد، في هذا الصدد، أن مصدر النظرة الشائعة لدى المواطنين بخصوص ارتفاع تعويضات النواب يعود إلى إحساس الرأي العام بعدم مزاولة ممثلي الأمة للمهام المنوطة بهم، من متابعة أشغال البرلمان خلال الجلسات العامة المبثوثة بواسطة الإعلام السمعي البصري وداخل اللجان، وعبر الاتصال المباشر بالدوائر الانتخابية، والزيارات الميدانية المنتظمة لها، والوفاء بالالتزامات المعبر عنها في برامج الحملات الانتخابية. فإذا كان لنا في هذا التقرير أن نتجنب التعميم للحكم على كل النواب وفرقهم، فإن ثمة من العناصر الموضوعية ما يدفعنا إلى ترجيح ملاحظات الرأي العام ذات الشأن. فقد تم وعي ظاهرة الغياب الكثيف والمستمر داخل قبة البرلمان، بل سبق التنبيه إلى خطورة ذلك من جانب السلطات العليا نفسها، ناهيك عن طبيعة المناقشات وطريقة التصويت، ونوعية الانضباط الذي يحكم السلوك البرلماني بشكل عام. فقد حدث أن تم التصويت على نصوص تشريعية ذات أبعاد إستراتيجية بالنسبة لمصير البلاد، من قبيل مدونة الانتخابات، وقانون الجهة، والخصخصة، والأحزاب، بنسب ضعيفة عدديا، ولم يلمس المواطنون عبر قنوات التواصل المتاحة نقاشات ومداولات عامة من شأنها تأكيد الدور الدستوري للبرلمان في مثل هذه القضايا. بيد أن ثمة شعورا بالمسؤولية لدى بعض النواب ممن قمنا بمقابلات معهم بخصوص قضية التعويضات، وسبل إعادة الاعتبار لدور الدبلوماسية البرلمانية. فقد ذهب بعضهم إلى التأكيد أن هناك مسارين متلازمين في موضوع التعويض: يذهب الأول إلى تأكيد أحقية النواب في أن تتوفر لهم شروط مادية معقولة لمزاولة مهامهم، بما في ذلك بعض الزيادات بين الفينة والأخرى، في حين يروم المسار الثاني فرض اقتطاعات من تعويضات النواب حين تغيبهم عن جلسات البرلمان أو أشغال اللجان، إذ الملاحظ أن البرلمان شهد زيادتين ما بين الولايات التشريعية الثلاث الأخيرة (1993 - 2007)، في حين ظل **الغياب ظاهرة مستشرية في جل أطراف الجسم التشريعي**[1].

(1) - من مقابلة النائب مصطفى الرميد (18 فبراير/ شباط 2006).

2 – 2 – 5 تعرض النواب للضغوطات

يذكر أن الاستقلالية من عدمها لا تنحصر في ما تمت الإشارة إليه، بل تشمل أيضا **صراع «اللوبيات» وحجم الضغوطات الممارسة على النواب**. وإذا كان تراكم البحث الأكاديمي حول هذه النقطة المهمة والخطيرة في العمل البرلماني لا يسعفنا في تعزيز ما سيأتي بيانه، فإن ثمة مؤشرات استطعنا استخلاصها، بصعوبة، من مقابلات بعض النواب ممن تجاوبوا مع الأسئلة الواردة في خطاب التكليف. فقد أجمعوا على أهمية احترام المقتضيات الدستورية الخاصة بالحصانة، كما أكدوا ضرورة استجلاء حدود ونطاق هذه الضمانة للقيام بالمسؤوليات المنوطة بهم في إطار الولاية التي منحها الناخبون إياهم، بيد أن بعضهم لم يتردد في الإشارة إلى نماذج من الضغوطات الممارسة عليهم خلال مزاولة عملهم التشريعي، سيما في قضايا حساسة لم تحظ بالقبول من طرف الفاعلين السياسيين والاقتصاديين، من قبيل مشروع زرع الأعضاء ومدى أحقية المصحات الخاصة بالتكفل به، ومشروع مدونة قانون الأسرة، وقانون مكافحة الإرهاب، الذي لم يعرف مساره الطبيعي على صعيد المؤسسة التشريعية، إذ وقعت أحداث الدار البيضاء في 16 مايو/أيار 2003، وتم التصويت على القانون الذي كان قد توقف النقاش حوله، في 28 من الشهر نفسه، أي بعد أسبوعين من حصول العمليات الإرهابية[1]. ومن وجهة نظر نائب آخر قد يكتسي الضغط أشكالا متعددة، من الالتماس الحبي للقيام أو الامتناع عن اتخاذ موقف ما، إلى الضغط المباشر، وقد تمت الإشارة في هذا السياق، إلى مشروع قانون إعادة تنظيم قطاع الصيدلة حيث برز صراع المصالح بين من يتابع أبناؤهم دراساتهم في روسيا، ومن سيتخرجون من دول أخرى مثل فرنسا وإسبانيا، حيث لم يطعن في قيمة شهاداتهم، وأيضا مدونة قانون الشغل، وقانون المسطرة الجنائية[2]. والحال ان نتائج الاستبيان الخاصة بالبرلمان المغربي اكدت وجود نوع

(1) – يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب مصطفى الرميد عن حزب العدالة والتنمية ... المشار إليها سابقا.

(2) – يتعلق الأمر بالمقابلة التي أجريت مع النائب السابق السيد عبد القادر ازريع ممثل الكونفدرالية الديمقراطية للشغل في مجلس المستشارين (17/ 02/ 2006).

من الضغط في ممارسة البرلمانيين، نوابًا ومستشارين، لعملهم، وان تعذر على المستجوبين في استطلاع الرأي العام اثبات مختلف اوجهه على سبيل الحصر والتدقيق.

2 – 3 استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 – 3 – 1 حصر صلاحية التشريع في البرلمان

تتعلق استقلالية البرلمان في جوانب مهمة بالوظائف المنوطة به دستوريا، وفي مدى قدرته كمؤسسة تشريعية على ممارستها على صعيد الواقع. فعلى الرغم من العقلنة التي نهجها المشرع الدستوري حين إصداره أول وثيقة عام 1962، فإن ثمة أحكاما سمحت إما للبرلمان بمفرده أو بالتعاون مع الحكومة اتخاذ مبادرات سواء على صعيد السياسات العامة العادية أو على مستوى السياسات العامة الأسمى، من قبيل ما نص عليه الفصل الثاني والخمسون من دستور 1996: **للوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين**»، أو ما قضى به نظيره الخامس والأربعون: **يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت**»، أو ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل الثالث بعد المائة (103/ 1) « للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور. . » بيد أن البرلمان في سياق كل ما قضت به هذه الأحكام، ليس **سلطة مستقلة مطلق الاستقلال** كما لا يعتبر في فلسفة النظام السياسي المغربي وفهمها لمبدأ فصل السلطات، **مؤسسة قائمة بذاتها**، كما هو معروف في النظم الديمقراطية البرلمانية، **إنه سلطة أدنى من الملك الذي يعد وفق** الفصل التاسع عشر (19) من الدستور الممثل الأسمى للأمة، وبالنتيجة المشرع الأسمى، كما يتقاسم مع الحكومة مجالات اختصاصه الأصلي، أي التشريع بواسطة تقنيتي **تفويض التشريع» وقانون الإذن» فماذا يبقى من نصيب البرلمان إذن؟**

خلصت إحدى الدراسات حول «العمل التشريعي بالمغرب»[1]، إلى أن عدد

(1) – انظر عبد الاله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، 3 أجزاء، مطبعة المعارف الجديدة، ط 2، الدار البيضاء، 2002.

النصوص التي أصدرها الملك خلال حالة الاستثناء ما بين 1965 و1970، وخلال الفترات الانتقالية، وفترة غياب البرلمان ما بين 1983 و1984، وصلت إلى 1416 نصا، منها 942 مرسوما ملكيا، من بينها 106 مراسيم ملكية بمثابة قوانين، بالإضافة إلى 92 ظهيرا خلال حالة الاستثناء وحدها، و391 ظهيرا بمثابة قانون خلال الفترات الانتقالية، و21 ظهيرا بمثابة قانون خلال فترة غياب البرلمان، مما يعني أن عدد النصوص التشريعية التي أصدرها الملك في إطار ممارسته السلطة التشريعية **بلغ 518** ما بين ظهير ومرسوم ملكي بمثابة قانون، بالإضافة إلى 836 نصا تشريعيا من حيث الشكل دستوريا، منها ما يندرج ضمن المجال التشريعي، ومنها ما هو من اختصاص المجال التنظيمي، ومنها ما يجمع في فصوله ومواده بينهما معا، **وكل ذلك مقابل 698 نصا قانونيا وافق عليه البرلمان وتم إصداره**[1]. علما أن المدة التي مارس الملك خلالها السلطة التشريعية، وفق الحالات المبينة أعلاه[2]، لا تتجاوز بلغة الأرقام ثلث الحياة الدستورية مقابل ثلثي هذه المدة بالنسبة للبرلمان (1963 - 2001).

2 - 3 - 2 صلاحيات تشريع واسعة

ينطوي الدستور والقوانين ذات الصلة على مقتضيات مقيدة لمبادرات البرلمان. فوفقا للفصل السادس والخمسين، تتمتع مشاريع الحكومة ومبادراتها بحق الأولوية على مقترحات أعضاء البرلمان، كما خول الفصل الثالث والخمسون الحكومة صلاحية عدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وقد شهدت الولايات التشريعية المتعاقبة أمثلة كثيرة في هذا الشأن[3]. **بيد أن**

(1) - المرجع نفسه، ج 3، ص 219 (التشديد من محرر التقرير).

(2) - نقصد حالات الاستثناء، والفراغ التشريعي الناجم عن الحل أو انتهاء الولاية التشريعية دون إجراء انتخابات جديدة، أو المرحلة الانتقالية.

(3) - من ذلك مثلا، نشير إلى أن من أصل 131 مقترحا تقدم به أعضاء البرلمان خلال الولاية التشريعية الرابعة (1984-1992) لم تتم الموافقة سوى على 15 مقترحا، أي بنسبة 11،45؟، في حين بقي 116 مقترحا معلقا بين الرفض والسحب. والأمر نفسه حدث خلال الولاية السادسة (1997-2002)، إذ من أصل 27 مقترح قانون مُحالٍ على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان، لم تتم برمجة 21 مقترحا، أي نسبة 78، 77؟، بسبب حق أسبقية المشاريع على المقترحات.

البرلمان، وهذا هو وجه المفارقة، يظل سيد نفسه في ممارسة سلطة التصويت على مختلف المبادرات التشريعية، أكانت من مصدر حكومي أم صادرة عن أعضائه، فما الذي يمنعه من ممارسة سيادته الكاملة في مجال التصويت، كرفضه المبادرة الحكومية المستأثرة بالأولوية على مقترحاته، وجعل صلاحية التصويت سلطة، وليس وظيفة لإضفاء الشرعية على مشاريع الحكومة بتزكيتها؟

تقتضي الإجابة على هذا السؤال البحث في العوامل المصاحبة للقيود الدستورية، المرتبطة أساسا **بطبيعة النخبة البرلمانية، والسياقات الاجتماعية والثقافية المفرزة لها**، والحال أن للأحزاب السياسية أدوارا مفصلية في توفير شروط مثل هذه الأوضاع. **لذلك، ترتبط قوة البرلمان أو ضعفه بقوة وضعف الأحزاب، وحدود إرادة الدولة (النظام الأساسي) في توفير التوازن المطلوب بين المؤسسات الدستورية**. فهكذا، يمكن تأكيد ما ورد في نتائج الاستبيان من ان غالبا ما يفوض البرلمان سلطته التشريعية للسلطة التنفيذية، لاعتبارات دستورية [تقنية التفويض] او سياسية [مكانة البرلمان في المنظومة الدستورية والسياسية المغربية]، او لاسباب خاصة بكفاءة اعضائه وطبيعة ادائهم، ولعل الارقام المثبتة اعلاه توضح بما يكفي صدقية هذا الاستنتاج.

2 – 3 – 3 غياب ضغوطات غير شرعية على البرلمان

يعتبر البرلمان مؤسسة لصراع المصالح بامتياز. فقد يكون عرضة للضغط من قبل جهات متعددة دستورية أو قانونية. فإضافة إلى ضغط الجهاز التنفيذي (الملك والحكومة)، يمكن أن يكون موضوع ضغط جماعات المصالح، والصحافة أحيانا، أو أية جهة متنفذة في النسيج الاقتصادي والاجتماعي لها مصلحة في سياسات تشريعية معينة، كما يمكن أن يتعرض بشكل أو بآخر لضغوطات من طرف الأجهزة الأمنية والعسكرية والمخابراتية، وإن كان الجزم هنا غير وارد لعدم وجود دراسات وأبحاث وتحقيقات ميدانية تثبت فرضية الضغط المومأ إليه أعلاه.

3 – أداء البرلمان

3 – 1 الفاعلية في التشريع

يرتبط الأداء بالاستقلالية ويتلازم معها وهما معا يتحكمان **بالفاعلية**، أي بقدرة

النائب على العمل بفاعلية في العمل التشريعي. وإذا كان من الصعوبة تقدير الأداء وتثمينه، فإن ثمة مؤشرات يمكن الاستناد إليها لقياس طبيعة الأداء ودرجاته من قبيل الفاعلية في التشريع، والرقابة، والسهر على المال العام، علاوة على فاعلية مكونات البرلمان كاللجان، والفرق، والموارد البشرية.

3 – 1 – 1 بت البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة زمنية مقبولة

جاءت فصول الدستور خالية من الإشارة إلى آجال محددة بالنسبة لمشاريع واقتراحات القوانين، وإن حددت بعضها كما هو حال القوانين التنظيمية التي اشترط الفصل الثامن والخمسون مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعها لدى المجلس كي يشرع في تداولها والتصويت عليها، أو الأنظمة الداخلية للمجلسين التي اشترط إقرارها من طرف المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل بها، أو المراسيم بالقوانين التي يجب اتخاذها، وفق قانون الإذن، بين دورتين شريطة المصادقة عليها من طرف الدورة البرلمانية العادية التي تليها مباشرة. بيد أن بإمكان البرلمان – لأسباب سياسية أو اعتبارات ذات صلة بصراع المصالح، أو لأشكال معينة من الضغط الحكومي – تأخير بتّ مشاريع واقتراحات قوانين كما حصل مؤخرا بالنسبة للقانون المتعلق بتعديل قانون 1984 الخاص بالأماكن المخصصة للشعائر الدينية، على الرغم من استيفائه كل مراحل المناقشة والمداولة ووصوله مرحلة إدخال التعديلات ليس إلا.

3 – 1 – 2 دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

في مجال التشريع سبقت الإشارة إلى ضعف البرلمان ومحدودية دوره. فمبادراته لا تتجاوز في الحالة المغربية نسبة 9 % بينما تعود 91 % إلى المشاريع ذات الأصل الحكومي. لذلك، تتركز المبادرات الاقتراحية لأعضاء البرلمان على الجوانب ذات الطبيعة التعديلية، أو التي تروم تغييرا طفيفا، أو تهدف إلى إلغاء بعض المواد أو فقرات منها، أو تتميم بعضها، والحال أنها لا تغطي، من الزاوية الكمية Quantitatif، أكثر من 20%، مما يجعلها مبادرات تكميلية للسياسة الحكومية ليس إلا. ومع ذلك هناك العديد من النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية التي كان من

الممكن أن يكون البرلمان مجالا طبيعيا (دستوريا) لمناقشتها، سيما خلال السنوات الأخيرة من الولاية التشريعية الخامسة (1993 - 1997) والولاية السادسة (1997 - 2002)، كقانون الجهة، وقانون الانتخابات (المدونة)، وقانون الأحزاب خلال الولاية الحالية (2002 - 2007)، وغيرها من المشاريع والاقتراحات، **غير انه في سياق مناخ التوافق الذي ساد الحياة السياسية المغربية خلال العقد الأخير من القرن الماضي، حظيت هذه النصوص بتوافقات خارج المؤسسة التشريعية وتحولت هذه الأخيرة إلى ما يشبه غرفة لتزكية ما كان يتم التوافق حوله خارجها.**

3 - 1 - 3 فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

يشارك البرلمان دستوريا في رسم السياسة العامة إلى جانب الملك والحكومة والقضاء. بيد أن هناك حدودا دستورية وقانونية لمشاركته. فعلاوة على كون مكانته وردت مقيدة في نص الوثيقة الدستورية، بفعل العقلنة المستوحاة من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فإن الممارسة أثبتت تأثره بالمكانة البارزة للمؤسسة الملكية في رسم إطار السياسات العامة من خلال رئاسة الملك للمجلس الوزاري (ف 25)، وافتتاحه لدورتي البرلمان، والإمكانيات الدستورية الواسعة المتاحة له في علاقته بالبرلمان نفسه[1].

3 - 1 - 3 - 1 وضع البرلمان قوانين - برامج ترسم الإطار للخطط التي تنفذها الحكومة

يقضي الفصل الحادي والستون (ف 61) من الدستور المغربي (1996) بأن «تعمل الحكومة على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول», مما يعني نظريا أن بإمكان البرلمان اتخاذ قوانين برامج لرسم خطط عامة. بيد أن الواقع، خلافا لذلك، لا يؤكد تحقق هذا الأمر، بسبب أن نسبة 91 % او أكثر من الانتاج التشريعي يعود إلى الحكومة، وأن السياسة العامة يتم تحديد إطارها في المجلس الوزاري الذي يتولى الملك رئاسته (ف 25).

(1) 69 - مكرر: قارن مع د. نذير المومني، هل للبرلمان المغربي دور في إعداد السياسات العامة (ورقة خلفية).

3 – 1 – 3 – 2 اعتماد خطط النهوض والإصلاح في مختلف القطاعات في قوانين يقرها البرلمان

يساهم البرلمان، إلى جانب السلطة التنفيذية، في اعتماد خطط للاصلاح تطال كافة القطاعات، وقد شهد المغرب، منذ مستهل عقد التسعينيات، حركة مهمة في هذا الاتجاه، سواء على صعيد تنقيح القوانين وتعديلها (القوانين ذات الصلة بالمادة الجنائية والمدنية والاجتماعية، والأحوال الشخصية، والاستثمارات، والتجارة)، أو على مستوى التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، أو بالنسبة لإعادة هيكلة الحقل السياسي وتطوير قوانين الحريات العامة (قانون الأحزاب، ظهائر الحريات العامة).

3 – 1 – 3 – 3 تعاون البرلمان والحكومة

فعلى الرغم من المشاركة المتواضعة للبرلمان في التأثير في المبادرات الحكومية، بالتعديل أو الإضافة أو التتميم، فمن الصعوبة بمكان قياس مدى التعاون الحاصل بين الحكومة والبرلمان، ولعل مرد ذلك إلى طبيعة المبادرة المعروضة على المناقشة والتصويت، إذ يسجل مثلا، حين تكون المبادرة مدعومة مباشرة من طرف الملك، تحقق تعاون قياسي بين مختلف المؤسسات الحكومية والبرلمانية، خلافا لما يحصل حين تصدر المبادرة من طرف الحكومة، **أو من جانب بعض الأحزاب، والحال أن ازدواجية من هذا النوع تضر برمزية المؤسسة التشريعية وتمس مصداقيتها، وتحد ، بالنتيجة، من استقلاليتها**[1].

3 – 1 – 4 مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

يشار أيضا إلى أن فعالية الأداء البرلماني غير معززة بمشاركة «المجتمع المدني»، **بسبب محدودية دور هذا الأخير، وبحكم أن الانفتاح على مكوناته ليس قاعدة عامة ومبدئية في العمل التشريعي المغربي**. فالسائد أن الناخبين، فرادى أو عبر تنظيماتهم المدنية، يشاركون النواب إما عبر الاتصال المباشر، أو من خلال صيغ الوساطة

(1) – للاطلاع على تاريخ مشاريع القوانين المحالة على مجلسي البرلمان، انظر: مشاريع القوانين.

التي يسعى المنتخبون إلى تنظيمها، وقد لاحظنا في مقام سابق، كيف أن التواصل بين النواب **والجسم الانتخابي محدود ومتقطع وغير منتظم**. بيد أن هناك تطورا ملموسا حصل مع التجربة البرلمانية السادسة (1997 - 2002)، حيث بدأ البرلمان يستفيد من التحولات الايجابية التي طالت الحياة السياسية المغربية، سيما بعد تكوين حكومة 16 مارس/آذار 1998، مما يعني توجه المؤسسة التشريعية نحو تكريس تقاليد جديدة ومنهجية متميزة في العمل تروم تجاوز المفهوم التقليدي لعلاقة السلطات بعضها بالبعض باستثمار فضائل التعاون، متى اقتضت المصلحة والحاجة ذلك.

وللتدليل على هذا المنحى، نشير إلى أن الممارسة التشريعية المغربية شهدت مثل هذا النوع من النقاشات خلال مراحل دراسة ومناقشة سلسلة من القوانين من قبيل القانون المتعلق بتأسيس الجمعيات، والقانون الخاص بالتجمعات العمومية، والقانون الخاص بالصحافة، والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية، والقانون المتعلق بمدونة المسطرة الجنائية. ولأن كل هذه القوانين تمس جوهر الحرية وما يتفرع عنها من حقوق، فقد حظيت باهتمام خاص من طرف الجمعيات الحقوقية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بهذا المجال. ولذلك، سعى البرلمان إلى فتح نقاش عمومي حول هذه النصوص قبل بتّها وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في الدستور والقوانين ذات الصلة[1]. بل نستطيع القول أن دور المجتمع المدني في ازدياد مضطرد، سيما بالنسبة لبعض القطاعات المهيكلة والمنظمة في شكل جمعيات وروابط مهنية، كما هو حال الصيادلة، والأطباء، والموثقين العصريين، ومنتجي الحوامض، والمستثمرين في قطاع الصيد في

(1) - نشير، على سبيل المثال، إلى الندوة المنظمة في 29 مارس/آذار 2002 حول مشروع قانون المسطرة الجنائية، والتي حضرها النواب، وخبراء، وممثلو المجتمع المدني. للاطلاع على أشغالها، انظر: مدونة المسطرة الجنائية، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف مجلس النواب، يوم 29 مارس /آذار 2002، حصيلة أشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية السابعة (1997-2002)، منشورات مجلس النواب، مطابع افريقيا الشرق، الدار البيضاء. والشيء نفسه لوحظ خلال مناقشة مشروع قانون الأحزاب.

أعالي البحار. فهكذا، شهدت بعض المشاريع الخاصة بالتغطية الصحية، أو مدونة الأدوية، أو تجديد اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوروبي نقاشات مهمة داخل المؤسسة التشريعية، وقد لعبت الجمعيات ذات الصلة أدوارا مهمة في الدفاع عن مصالحها.

3 – 1 – 5 الاستعانة بالخبراء

سبقت الإشارة في مقام سالف من هذا التقرير، إلى أن الاستعانة بالخبراء، كأفراد أو مؤسسات، لم تصبح قاعدة قارة في ثقافة الفاعلين البرلمانيين، إذ لا يزال جلهم يعتمدون على الكفاءات الحزبية المنتسبة إلى تنظيماتهم السياسية أو المتعاطفين معهم، بيد أن **هناك شعورا متناميا** بأهمية الانفتاح على الخبرات الخاصة لتدبير شؤونهم البرلمانية، سيما في المجالات ذات الطبيعة التقنية والفنية (قوانين المالية)، والقضايا ذات الطبيعة السياسية المعقدة، نستدل على ذلك بتصريحات رئيس مجلس النواب والنواب من مختلف الفرق البرلمانية.

3 – 2 فاعلية السهر على المال العام

3 – 2 – 1 دراسة ومناقشة الميزانية

يكتسي السهر على المال العام أشكالا عديدة، كما يعرف مراحل عدة، تبدأ مع إعداد قانون المالية، ثم المناقشة والتصويت، فالتنفيذ والمتابعة والتقييم. ونظرا لأهمية قانون المالية في السياسة المالية للدولة، فإن الحكومة تعمل على استثمار كل الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور، كما تهدف إلى تعبئة أعضاء البرلمان وتحفيزهم على التصويت عليه، مما يجعل حضور البرلمان في مجال التشريع المالي محدودا، فتبقى الأسئلة وحدها الوسيلة المتاحة للبرلمان لمساءلة الوزراء المعنيين بتطبيق سياسة الدولة، إلى جانب الاجتماعات المقامة مع اللجان البرلمانية الدائمة.

فمن الأسباب المفسرة لضعف دور البرلمان في مناقشة قانون المالية (الميزانية)، اللجوء المتواتر والمنتظم للحكومة إلى الفصل الحادي والخمسين من الدستور، الذي يقضي صراحة «برفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود» فمن الجدير بالإشارة إليه أنه

إذا كانت مقتضيات هذا الفصل (51) مقيدة فعلا للإمكانيات المتاحة للبرلمان في مناقشة قانون المالية والمساهمة في تعديله بالاقتراح أو التغيير أو الزيادة، فإن الضعف يوعز أيضا إلى محدودية قدرة البرلمانيين وتواضع خبرتهم في الأمور المالية الدقيقة والصرفة، مما يستدعي حاجة البرلمان إلى الخبرة التي تقدمها مكاتب الدراسات المتخصصة، وهو ما لا يتحقق دائما، إذ غالبا ما يعتمد النواب على خبرة واستشارة مناضلي أحزابهم.

3 - 2 - 1 - 1 شفافية في تحديد أرقام الميزانية

ينص الفصل الخمسون من دستور 1996 على أن «يصدر قانون الميزانية بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي», وقد تولت المواد 128 - 129 - 130 - 131 من النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية مناقشة مشروع قانون المالية في الجلسات العمومية، بعد الانتهاء منها في اللجنة البرلمانية ذات الاختصاص، حيث يستفاد من الأحكام أعلاه أن الأصل أن ترد بنود الميزانية شفافة وواضحة، كي يتسنّى للنواب مناقشتها والتصويت عليها.

3 - 2 - 1 - 2 التأكد من صحة أرقام الميزانية

إذا كان المقصود في هذا الصدد التأكد من مدى صحة الأرقام أثناء عملية المناقشة والتصويت داخل لجنة المالية وفي الجلسة العمومية للبرلمان، فمن حق الفرق النيابية طلب توضيحات من الحكومة صاحبة المشروع (وزير المالية)، كما يمكنها الاستعانة بخبراء في الموضوع، علاوة على أن هناك جهة دستورية أخرى لها **حق الرقابة البعدية**، ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للحسابات. نشير إلى أن ليس للبرلمان آلية محددة للتأكد من الأرقام الواردة في مشروع الميزانية، مما يعني أن ليس بمقدرته القيام بما يمكن أن يسمى «الرقابة القبلية», وأن مصدره الوحيد هو الحكومة (وزارة المالية) دون سواها. غير أن البرلمان بمجلسيه يحق له طلب المعلومات الخاصة من وزارة المالية صاحبة المشروع، بل يمكنه إيقاف النقاش إلى حين استيفاء كل المعلومات. يضاف إلى ذلك أن وزارة المالية أصبحت منذ 2002 ملزمة، علاوة على تقديم مشروع قانون المالية، بالإدلاء ببيانات عن الوضع المالي وتقرير اقتصادي عن العام السابق للمشروع، وتقرير عن الحسابات الحكومية

للميزانية ومصالح الدولة المسيرة بشكل مستقل. أما بالنسبة للحساب الختامي، فمن الملاحظ أن هناك سعيا إلى تقديمه خلافا لما كان عليه الأمر في السابق، حيث تأخرت الحسابات الختامية لعدة سنوات مالية. بيد أن الأمر هنا يقتضي كفاءة مهنية من الناحية المالية، وإذا كانت التجارب البرلمانية السابقة قد توفرت نسبيا عند نواب ذوي خبرات اقتصادية ومالية سمحت لهم بفهم ومتابعة أمور الميزانية بشكل عام، فإن الجيل الجديد من النواب تعوزه إلى حد بعيد مثل هذه الكفاءة.

3 – 2 – 1 – 3 التأكد من انعكاسات الميزانية على الاوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

يستتبع ضعف المشاركة في إعداد قانون المالية ضعف المتابعة والتقييم. كان الدستور يتيح لأعضاء البرلمان إمكانية متابعة تنفيذ الميزانية من خلال الأسئلة الكتابية والشفهية، وعبر دعوة الوزير المعني لحضور أشغال إحدى اللجان للإجابة على استفسارات أعضائها وتساؤلاتهم بخصوص مراحل سير الميزانية والانعكاسات المتوقعة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فإن بإمكان البرلمان استعمال مقتضيات الفصل الثاني والأربعين القاضي بتشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات حول قضية أو وقائع تسترعي الانتباه. ففي أعقاب حسم الجدل حول دستورية اللجوء إلى هذه الآلية بدسترة اللجان النيابية في مراجعة 4 سبتنبر/أيلول 1992، تم تشكيل لجنتين خلال الولاية التشريعية السادسة (1997 – 2002) بغية الوقوف على ظروف وحيثيات التدبير اللاعقلاني لبعض المؤسسات العمومية، ويتعلق الأمر بمؤسسة القرض الوطني للضمان الاجتماعي في نوفنبر/تشرين الثاني 2000[1]، ولجنة تقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في نوفنبر/تشرين الثاني 2001[2]. بيد أن

(1) - يراجع تقرير لجنة تقصي الحقائق حول القرض العقاري والسياحي (يوليو 2000-يناير 2001)، السنة التشريعية الرابعة، الولاية التشريعية السادسة (1997-2002)، مجلس النواب، المملكة المغربية.

(2) - يراجع تقرير لجنة تقصي الحقائق حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي(نوفنبر 2001-مايو 2002)، السنة التشريعية الخامسة، الولاية التشريعية السادسة (1997-2002) مجلس المستشارين، المملكة المغربية.

اللجوء إلى تفعيل هذه الإمكانية **الدستورية يبقى محدودا على صعيد تأثير البرلمان في الرقابة على المال العام**، لاعتبارات موضوعية ذات صلة بطبيعة اللجان نفسها والظروف المصاحبة لانطلاق وسير أشغالها، ولأسباب ذات العلاقة بمدى قدرة البرلمان ذاته على استثمار فعالية هذا النوع من اللجان واستغلال نتائج تحرياتها بما يسمح له بالرقابة الفعلية على المال العام. فوفقا للفصل الثاني والأربعين من دستور 1996، تعتبر لجان تقصي الحقائق مؤقتة، حيث تنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها، كما أن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 95 - 5 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1، 95، 224 بتاريخ 29 نوفنبر/تشرين الثاني 1995، يحدد تشكيلها وسير عملها بطريقة يجعل نشاطها، على أهميته في الرقابة، محصورا في تجميع المعطيات والاستماع إلى المعنيين بالأمر. وحتى حين تقوم بالمطلوب منها (تقرير) يبقى للبرلمان دور أساسي في استثمار نتائج اللجنة قبل إحالة التقرير على القضاء. ومع ذلك يلاحظ على اللجنتين اللتين شكلتا حول «القرض العقاري والسياحي» و«الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي»، أنهما قامتا بدور مهم في تجميع المعطيات بخصوص التسيير المالي للمؤسستين معا، وقد تمت إحالة تقريرهما على القضاء الذي يفترض فيه إنهاء المهمة التي بدأتها اللجنتان البرلمانيتان المشكلتان في إطار الفصل 42 من الدستور.

3 - 2 - 1 - 4 الاستعانة بالخبراء في الشؤون المالية والاقتصادية

ليس في الدستور أو القوانين ذات الصلة ما يمنع البرلمان من الاستعانة بالخبرة، سيما في قطاع فني وتقني كما هو حال الميزانية. ولعل نقطة ضعف النواب في محدودية أدائهم في الأمور ذات الصلة بالمالية صعوبة اطلاعهم وفهمهم للتقنيات الخاصة بالميزانية وما يتفرع عنها. لذلك، ظلت مبادرة الحكومة (وزارة المالية) واضحة وموجهة للعمل البرلماني. **بيد أن هناك وعيا متناميا بأهمية الاستعانة بالخبرة في هذا المجال سواء بالنسبة للنواب أو لموظفي المجلسين.**

3 - 2 - 1 - 5 دراسة البرلمان لقطع الحساب الذي يبين الأرقام الفعلية للجباية والإنفاق

تجدر الإشارة إلى أن من الآليات المهمة المتاحة للبرلمان في مجال الرقابة

المالية تصويته وموافقته على **قانون التصفية**، الذي يثبت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها المتعلقة بنفس السنة، حيث يكون مرتبطا إيداع مشروع قانون التصفية برفقة تقرير يعده المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية، وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحساب العام للمملكة.

يذكر أن تضمين إحداث المجلس الأعلى للحسابات في وثيقة الدستور جاء متأخرًا، كما أن تفعيله بالشكل الأمثل ظل متعثرا، علاوة على التأخر الواضح في تقديم قوانين التصفية إلى البرلمان. ومع ذلك، شرعت الحكومة والبرلمان في الاهتمام بهذا النوع من الرقابة حيث تم التصويت على ثلاثة قوانين للتصفية خلال الولاية الرابعة (1984 – 1992) وخمسة أثناء الولاية التشريعية السادسة (1997 – 2002). **يبقى البرلمان مع ذلك، مفتقدا إلى الإمكانيات والوسائل التقنية والمادية الكفيلة بإكساب دوره في المتابعة والتقييم قدرا من الاستقلالية والفعالية**، الأمر الذي يجعله تابعا من حيث مصادر المعلومات إلى الإدارة الخاضعة رئاسيا للحكومة، أو اللجوء إلى الخبرة إن كان مقتنعا بذلك وتوفرت الإمكانيات الضرورية المطلوبة. فمن هذه الزاوية، تبدو خلاصات هذا المقطع متطابقة مع نتائج الاستبيان، سيما في ما ورد في البند التاسع والعشرين، حيث اجاب المستجوبون بالسلب على مدى ممارسة البرلمان لدوره الرقابي على تنفيذ الميزانية.

3 – 2 – 2 تصويت شفاف على الميزانية

نص النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) على مقتضيات عديدة خاصة بالجلسات العامة، ونظام سيرها، والأحكام الواجب احترامها في عملية المناقشة والتصويت على القوانين بشكل عام، بما في ذلك قانون المالية (الميزانية). يمكن استخلاص جملة قواعد من المواد الواردة في الباب الثالث (م 70 – 78)، من شأنها تأكيد مبدأ الشفافية في التصويت، حيث يعتبر هذا الأخير حقا شخصيا لا يمكن تفويضه (م 70)، ويتم برفع اليد أو بواسطة الجهاز الالكتروني المعد لذلك (م 71).

3 – 2 – 3 مراقبة شاملة للميزانية

يتولى البرلمان بمجلسيه فحص الميزانية ومناقشتها بندا بندا داخل اللجنة ذات الاختصاص قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها، غير أن الرقابة البعدية يعهد بها للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره المؤسسة الدستورية ذات الاختصاص.

3 – 2 – 3 – 1 ممارسة البرلمان رقابة فعلية وفعّالة على تنفيذ الميزانية

إذا كان وضع قانون المالية (الميزانية) من اختصاص السلطة التشريعية طبقا لأحكام الفصل الخمسين من الدستور، فإن مهام تنفيذه من صلاحية الحكومة وفقا لنص الفصل الحادي والستين، الذي يسند إليها تنفيذ القوانين، بما فيها قانون المالية، تحت سلطة الوزير الأول، في حين يتولى المجلس الأعلى للحسابات اختصاص الرقابة المالية. فكما أشرنا سابقا تعتبر الحكومة (وزارة المالية) المصدر الأساس بالنسبة للبرلمان بخصوص الأمور المالية، وليست له إمكانية للرقابة البعدية، حيث إن أمر ذلك موكول للمجلس الأعلى للحسابات. بيد أنه بمقدرة أعضاء البرلمان مطالبة وزير المالية بكل المعلومات والمعطيات الخاصة بالميزانية، بالشكل الذي أشرنا إليه في بند سابق من هذا التقرير.

3 – 2 – 3 – 2 استعانة البرلمان بديوان المحاسبة لضبط انفاق المال العام

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات، المحدث بتاريخ 19 دسنبر/كانون الأول 1979، المؤسسة الدستورية المخولة ممارسة الرقابة العليا لتنفيذ القوانين المالية، بغية التأكد من مشروعية عمليات موارد ونفقات الأجهزة الخاضعة للرقابة والمعاقبة عند الاقتضاء. فوفقا للفصل السابع والتسعين من الدستور، يُبدي المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصه بمقتضى القانون، كما يرفع إلى الملك بيانا عن جميع الأعمال التي يقوم بها. فلهذا الغرض، يعد المجلس تقريرا عن تنفيذ المالية مرفقا بوثيقة التصريح العام

بالمطابقة، طبقا للفصل 47 من القانون التنظيمي للمالية، ويقدمه للبرلمان الذي يمكنه أن يعرض عليه طلبات توضيح في الموضوع.

3 – 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

يمكن الإشارة في باب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أن المراجعتين الدستوريتين اللتين شهدهما المغرب عامي 1992 و1996 أدخلتا بعض التغييرات الايجابية على قدرات البرلمان في هذا المجال.

3 – 3 – 1 وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

يعتبر المغرب من الدول العربية القليلة التي أخذت بنظام التعددية الحزبية منذ فترة ما قبل الاستقلال، وقد حظر الدستور الأول (1962) في فصله الثالث نظام الحزب الواحد. لذلك، شهدت تجربته البرلمانية الأولى (1963 – 1965) أغلبية ومعارضة، والأمر نفسه عاشته التجارب النيابية اللاحقة. بيد ان المعارضة تحتاج إلى جملة من الشروط من شأنها مساعدتها على مزيد من التنظيم والفعالية، من قبيل توسيع دائرة الحقوق الممنوحة لها دستوريا، وإقرار مبدأ التناوب على السلطة من خلال انتخابات تنافسية، كما تحتاج المعارضة نفسها إلى قدر كبير من التنظيم الذاتي، من خلال إعادة الهيكلة، وصياغة البرامج والاستراتيجيات السياسية.

3 – 3 – 2 مساءلة فعالة للحكومة

منح الفصل السادس والخمسون للبرلمانيين حق مساءلة[1] الحكومة مرة كل أسبوع، بغية الاستطلاع والاستعلام حول مختلف مناحي السياسة العامة التي يكون الوزراء ملزمين بتقديم كل البيانات حول الاستفسارات التي يطرحها ممثلو الأمة وتستأثر باهتمام الرأي العام، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب (2004) أربعة أصناف من الأسئلة، يتعلق الأمر بِالأسئلة الشفهية، والأسئلة التي تتلوها مناقشة، والأسئلة الآنية ثم الأسئلة الكتابية فهكذا، منحت المادة 155 من النظام

(1) – ينص الفصل 56 من الدستور في فقرته الثانية والثالثة على ما يلي: «تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلس البرلمان وأجوبة الحكومة. يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما التالية لاحالة السؤال إليها...».

الداخلي لمجلس النواب لكل نائب الحق في توجيه أسئلة إلى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسات العامة والسياسات الخاصة القطاعية للحكومة، كما قضت المادة 156 من النظام الداخلي نفسه بأن يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من واضعيه، قصد إحالته على الحكومة الملزمة بالإجابة عليه خلال عشرين يوما التالية لإحالة السؤال، وقد قضى الفصل 56 من الدستور (1996) بأن تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة. فمن الملاحظ ازدياد اهتمام البرلمانيين بالأسئلة كآلية للرقابة الحكومية، فخلال السنة التشريعية الثالثة (2004 – 2005) من الولاية النيابية السابعة (2002 – 2007)، شهد النشاط التشريعي العديد من الأسئلة سواء التي طرحت على مجلس النواب، أو الموجهة إلى مجلس المستشارين، فمن أصل 1140 سؤالاً شفهيًا كان نصيب الغرفة الأولى 654 سؤالًا مقابل 486 لمجلس المستشارين، في حين وصل عدد الأسئلة المكتوبة إلى 4487، وحظي 3781 بالإجابة من لدن الحكومة، والأمر نفسه شهدته السنة التشريعية الثالثة (2003 – 2004) من الولاية نفسها، حيث تشير المؤشرات الكمية إلى اهتمام الحكومة بالجواب على الأسئلة الموجهة إليها، إذ وصلت إجابتها على الأسئلة الكتابية إلى 93,83% مقابل 79,91% بالنسبة للأسئلة الشفهية. يذكر أن الدستور المغربي منذ صدوره أول مرة عام 1962 لم يأخذ بنظام الاستجواب كآلية للرقابة الحكومية، بيد أنه يمكن استدعاء الوزير المعني أمام إحدى اللجان البرلمانية الدائمة ليقدم استفسارات وتوضيحات حول الأمور العالقة، كما يمكن للجان البرلمانية الدائمة تكليف بعض أعضائها بمهام استطلاعية مؤقتة تشمل بعض إدارات الدولة[1] حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط حكومي باتفاق مع مكتب البرلمان، ويعد النواب المكلفون بمهمة الاستطلاع تقريرا من أجل عرضه على

(1) – انظر المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/ ايار2004)، فعلى سبيل المثال قامت لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب، بمناسبة التعديلات التي عرفها قانون الأسرة، بمهمة استطلاعية مؤقتة للوقوف على شروط وظروف تطبيق القانون 07، 03 بمثابة مدونة الأسرة.

اللجنة قصد مناقشته وإحالته على مكتب المجلس. فمن مستجدات التعديلات التي طرأت على النظام الداخلي (25 مايو/أيار 2004) إبرازه آلية الدور الاستطلاعي للجان الدائمة من خلال أعضائها. فمن أمثلة تفعيل المادة 35 ذات الصلة ما قامت به لجنة العدل والتشريع حين كلفت بعض أعضائها القيام بمهمة استطلاعية حول تطبيق مقتضيات قانون الأسرة الجديدة في بعض المحاكم المغربية.

3 – 3 – 3 فعالية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

تتوفر للبرلمان، علاوة على ما سلف ذكره، آليات أخرى لممارسة الرقابة على الحكومة، من ذلك حقه في تقديم ملتمس الرقابة motion de censure بغية معارضة مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، كما خول الدستور الجديد (1996)، في نطاق عودته لنظام الغرفتين، لمجلس المستشارين حق تقديم ملتمس **توجيه تنبيه** للحكومة، يصبح الوزير الأول بمقتضاه ملزما بالمثول أمام الغرفة الثانية وعرض موقف حكومته من الأسباب التي أدت إلى توجيه تنبيه إليها[1]. **فعلى الرغم من وجود مثل هذه الآليات، ظل لجوء البرلمان إليها محدودا، بسبب النسب المشددة المطلوب توفرها دستوريا، ولاعتبارات خاصة بالطابع الفسيفسائي للبرلمان الذي لا يمكن من تحقيق الأغلبيات المطلوبة لجعل الآليات المشار إليها أعلاه سارية المفعول**[2]. لذلك، لم يتم اللجوء إلى ملتمس الرقابة إلا مرتين في تاريخ الممارسة البرلمانية المغربية، تحققت الأولى في أول تجربة برلمانية، حين قدمت المعارضة ملتمسا بحجب الثقة عن حكومة الحاج أحمد باحنيني في 15 يونيو/حزيران 1964، في حين قدم الملتمس الثاني ضد حكومة السيد عزالدين العراقي سنة 1990، **ويبدو من خلال النقاشات المصاحبة لهذه الآلية أن الأمر لم يكن يتعلق بإثارة مسؤولية حكومة داخل نظام سياسي متفق على قواعد سيره، بل بهدف إثارة مسؤولية النظام السياسي القائم برمته، لغياب قواعد سياسية واضحة ومتفق عليها.**

(1) – انظر الفصل 77 من دستور 1996.

(2) – يشترط الفصل السادس والسبعون من الدستور (1996) تقديم ملتمس الرقابة موقعا من طرف ربع أعضاء مجلس النواب كحد أدنى، بينما اشترط في صحة التصويت عليه الأغلبية المطلقة، أما ملتمس توجيه تنبيه فقد استوجب الفصل السابع والسبعون تصويت ثلث أعضاء مجلس المستشارين عليه، ولا تتم الموافقة عليه إلا بتحقق الأغلبية المطلقة.

3 – 3 – 4 فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية

تعتبر السلطة الدبلوماسية للبرلمان ضعيفة في نص الدستور. فقد اشترط الفصل الحادي والثلاثون لمصادقة البرلمان على المعاهدات أن تكون ملزمة لمالية الدولة، وفي غير ذلك لا يحتاج الأمر إلى مصادقة، كما ليس للمجلس الدستوري حق التدخل لفحص دستورية المعاهدات، خلافا لما هو معمول به في تجارب دولية (فرنسا). مما يعني أن السلطة الدبلوماسية، قانونا وممارسة، في يد الجهاز التنفيذي، أي الملك أساسا، والحكومة في الدرجة الثانية. بيد أن للبرلمان حق مناقشة الاتفاقيات المعروضة على أنظاره وطلب استفسارات من الوزارة ذات الشأن (الخارجية)، كما يحق له في إطار مراقبة أعمال الحكومة طرح أسئلة شفهية أو مكتوبة حول مدى حصول الالتزام بالاتفاقيات الدولية، والأمر نفسه ينسحب على اللجان الدائمة (لجنة الخارجية والحدود، ولجنة التشريع وحقوق الإنسان).

3 – 3 – 4 – 1 توجيه أسئلة واستجوابات للحكومة بشأن الاتفاقيات الدولية

ليس في الدستور ما يسمح بتقنية الاستجواب في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بشكل عام، واحترام الاتفاقات الدولية على وجه الخصوص. بيد أن بإمكان أعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية أو شفهية بشأن احترام الاتفاقيات الدولية، ومن واجب الوزارة المعنية تقديم أجوبة مكتوبة أو شفهية خلال حصة الأسئلة المبثوثة إعلاميا أثناء الجلسات العامة. يذكر أن مكانة البرلمان في هذا المجال محدودة من الناحية الدستورية، حيث خول الدستور في فصله الحادي والثلاثين سلطة دبلوماسية واسعة للملك. فعلاوة على اعتماده السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، واعتماد السفراء وممثلي المنظمات الدولية لديه، يوقع ويصادق على المعاهدات التي لا تلزم مالية الدولة. بيد أن تلك التي تترتب عنها تكاليف ملزمة لمالية الدولة يشترط من البرلمان التصديق عليها. مع الاشارة أنه ليس هناك ما يحول أو يمنع البرلمان من توسيع دائرة النقاش عبر مطالبة الحكومة بكل معطيات وتفاصيل الاتفاقيات الدولية، سواء داخل لجنة الخارجية والدفاع

الوطني، أو من خلال الجلسات العمومية. وقد حصل هذا الأمر في بعض الاتفاقيات كما هو حال اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوربي، وإلى حد ما اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية.

3 – 3 – 4 – 2 متابعة اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية الحكومة بشأن احترام الاتفاقات الدولية

من صلاحيات اللجنة البرلمانية الدائمة للخارجية والدفاع الوطني متابعة مدى التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية، وقد أجاز لها الدستور ذلك ضمنا وأكدها النظام الداخلي صراحة حين تعرضه لصلاحياتها وطبيعة نشاطها. وقد حصل ذلك فعلا بالنسبة لبعض الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالشغل، سيما تلك التي وقع عليها المغرب.

3 – 3 – 4 – 3 متابعة اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان الحكومة بشأن التزامها بالاتفاقيات الدولية

تعتبر اللجنة الدائمة للعدل والتشريع وحقوق الإنسان معنية دستوريا وقانونيا بمتابعة مدى التزام الحكومة بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وليس في النصوص ذات الشأن ما يمنعها من اعتماد الآليات الكفيلة بإنجاز هدف المتابعة (طلب استفسارات من الوزارة المعنية)، كما يمكن لأعضائها أو أعضاء البرلمان تقديم أسئلة كتابية وشفهية في الموضوع. فمن الملاحظ أن هناك سكوتا وصمتا من جانب البرلمان على صعيد الواقع والممارسة، ولربما أن مصدر ذلك يعود إلى اعتقاد البرلمانيين بأن هناك مؤسسة أخرى لها صلة بموضوع الاتفاقيات الدولية ذات الشأن بحقوق الانسان، ويتعلق الأمر بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وأن تركيبة العضوية فيه تسمح لكل الأحزاب والتنظيمات بالمشاركة في المناقشة.

3 – 3 – 5 صلاحيات دستورية للبرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة

يتضمن الدستور في بابه الثامن أحكاما خاصة بالمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة عما يرتكبون من جنايات وجنح اثناء ممارستهم مهامهم (ف 88)، كما

خول البرلمان حق توجيه التهمة إليهم وإحالتهم على المحكمة العليا (ف 89)، والأمر نفسه تناوله بوضوح نظامه الداخلي في بابه السابع.

3 – 3 – 5 – 1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في الاتهام

تضمنت مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) تدقيقات واضحة في موضوع الاتهام، حين حددت المادة 171 منه أن يكون اقتراح توجيه الاتهام موقعا من طرف ربع أعضاء مجلس النواب، واشترطت إحالة ومناقشة الاقتراح وفق مقتضيات القانون التنظيمي للمحكمة العليا، كما أن الموافقة على الاقتراح يجب أن تتم بقرار من مجلس النواب مصوت عليه سريا بأغلبية ثلثي الأعضاء.

3 – 3 – 5 – 2 عدد حالات الاتهام

ظلت آلية الاتهام ميتة على صعيد الممارسة، لاعتبارات ذات صلة بطبيعة النظام السياسي المغربي ونوع التوازنات داخل المؤسسة التشريعية. فمن جهة، تعتبر الحكومة، وفق فلسفة النظام، مساعدة للملك، بصفته ملكا دستوريا وأميرا للمؤمنين وممثلا أسمى للأمة، كما أن البرلمان، كممثل من الدرجة الثانية، لم يقدر منذ ولايته الأولى (1963 – 1965) على تفعيل هذه الآلية بحكم تركيبته، وبسبب النسب المشددة المطلوبة بقبول الاتهام الجنائي في نص الدستور (ف90) والقانون التنظيمي الخاص بالمحكمة العليا رقم 1,77,278 الصادر في تاريخ 8 أكتوبر/تشرين الأول 1977، كما تم تغييره بالقانون رقم 63,03 (2004)[1]. يذكر أن القضايا ذات الصلة بجرائم اختلاس المال العام بدأت منذ أواخر الستينيات في المغرب، بيد أن المسطرة القضائية لم تذهب بعيدا في مثل هذا الملف، لأسباب عديدة أهمها السعي إلى تجنب المواجهة بين البرلمان والحكومة، حيث إنه وفقا لمبدأ التضامن الحكومي، فإن اتهام وزير يفضي بالنتيجة إلى وضع الحكومة برمتها في قفص الاتهام. غير أن مع دسترة لجان تقصي الحقائق وتشكيل لجنتي القرض

(1) – يشترط الفصل الستون من الدستور كي يكون اقتراح توجيه الاتهام صحيحا أن يوقع من طرف ربع أعضاء المجلس على الأقل، وان يحظى بموافقة الثلثين.

العقاري والسياحي والضمان الاجتماعي السالفتي الذكر، يمكن أن يدفع في اتجاه تفعيل المقتضيات الخاصة بالمساءلة الجنائية لأعضاء الحكومة.

3 – 3 – 6 صلاحيات دستورية للبرلمان في المشاركة في محاكمة الوزراء أو الرؤساء المتهمين

يقضي الفصل الحادي والتسعون من دستور 1996 بأن «تتألف المحكمة العليا من أعضاء ينتخب نصفهم من بين أعضاء مجلس النواب ونصفهم الآخر من بين أعضاء مجلس المستشارين، ويعين رئيسها بظهير شريف» مما يعني أن المحاكمة تجري من طرف أعضاء البرلمان المنتخبين أنفسهم. أما رئيس الدولة، أي الملك، فشخصه محترم وفق أحكام متفرقة في الدستور، وقراراته غير قابلة للطعن فيها وفق قضاء المجلس الأعلى، وبالتالي لا تترتب عنها أية مسؤولية.

3 – 3 – 6 – 1 سهولة ووضوح الآلية المعتمدة في المحاكمة

يتضمن القانون التنظيمي للمحكمة العليا، والنظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات وأحكاما واضحة حول الآلية المعتمدة في المحاكمة، ومن الواضح أن إجازة المجلس الدستوري لهما وجوبا نزع كل غموض أو التباس من شأنه تعريضهما لعدم الدستورية.

3 – 3 – 6 – 2 عدد حالات المحاكمة

ليس في التجربة الدستورية والسياسية المغربية حالات بارزة او متكررة عن هذا النوع من المحاكمات، فباستثناء بعض المحاكمات التي طالت بعض الشخصيات السامية، بما في ذلك مسؤولون حكوميون أواخر الستينيات وأوائل عقد السبعينيات بخصوص قضايا ذات صلة بجرائم اختلاس المال العام، لم يشهد المغرب حالات عديدة من هذا القبيل. يمكن القول، بشكل عام، ان محدودية رقابة البرلمان لاعمال الحكومة توعز الى مصادر متنوعة، منها ما له صلة بالآليات المتاحة للبرلمانيين في وثيقة الدستور، سيما النسب المشددة في طرح الثقة، والتصويت على ملتمس الرقابة، وغياب النصّ على تقنية الاستجواب، والدسترة المتأخرة لتشكيل لجان تقصي الحقائق [دستور 1992]، واخرى لها علاقة بالطبيعة الفسيفسائية

للبرلمان، حيث يتعذر تكوين اغلبيات وازنة، وهناك في مستوى ثالث فلسفة النظام السياسي المغربي نفسه وطبيعة توزيع السلطة بين مؤسساته التي لا تسمح بالذهاب بعيدا في رقابة البرلمان لاعمال الحكومة، وهو ما اقرته نتائج الاستبيان في البند السابع الخاص بمدى ممارسة البرلمان للرقابة على اعمال الحكومة.

3 – 4 فاعلية اللجان البرلمانية

3 – 4 – 1 وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة

لم يشر الدستور بشكل واضح إلى عدد اللجان الدائمة، بيد أن الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس النواب تضمن أحكاما خاصة باللجان الدائمة حددها في ست، يضاف إليها اللجان النيابية لتقصي الحقائق التي يمكن إحداثها بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من مجلسي البرلمان (ف 42)، وأيضا ندوة الرؤساء المؤلفة، وفقا للمادة 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب، من رئيس هذا الأخير، ورؤساء الفرق النيابية، ورؤساء اللجان الدائمة، ونواب رئيس المجلس. يذكر أن المادة الحادية والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس النواب قضت بأن «ينتخب المجلس رؤساء اللجان الدائمة لمدة سنة عن طريق الاقتراع السري عند افتتاح الدورة الأولى من كل سنة تشريعية» كما منعت رئيس لجنة أن يرأس لجنة أخرى. أما العضوية في اللجان فقد أشارت المادة الموالية لها (32) إلى أن «من حق كل نائب أن يكون في لجنة من اللجان، غير انه لا يجوز له أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة»

بلغ عدد اللجان اثنتي عشرة لجنة (12) في جميع الولايات التشريعية باستثناء فترة 1970 – 1971 التي ضمت عشر لجان وستًا في الولايتين السادسة (1997 – 2002) والسابعة (2002 – 2007)، على خلفية ترشيد الإمكانيات المادية والكفاءات البشرية، علما أن الموارد البشرية نفسها محدودة على المستويين الكمي والكيفي.

3 – 4 – 2 دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

تلعب اللجان دورا مركزيا في مجال التشريع، فهي بمثابة برلمان مصغر، إذ بداخلها تناقش النصوص، سواء كانت من أصل حكومي (مشاريع)، أو برلماني (مقترحات)، وتدخل عليها التعديلات اللازمة قبل عرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها وإقرارها. يعطي الجدول أسفله فكرة عن الدور التشريعي للجان الدائمة خلال الولاية البرلمانية السادسة (1997 - 2002).

اللجنة الدائمة المختصة	مجموع المبادرات المدروسة من طرف كل لجنة	عددها	نسبتها
لجنة الخارجية والدفاع الوطني	48 مشروع قانون ومقترح قانون واحد	49	%25
لجنة العدل والتشريع	30 مشروع قانون و14 مقترح قانون	44	%22,45
لجنة الداخلية واللامركزية	22 مشروع قانون	22	%11,23
لجنة المالية والتنمية	41 مشروع قانون و3 مقترح قانون	44	%22,45
لجنة القطاعات الإنتاجية	10 مشروع قانون و1 مقترح قانون	11	%5,62
لجنة القطاعات الاجتماعية	25 مشروع قانون و1 مقترح قانون	26	%13,27
المجموع: ست لجان	176 مشروع قانون و20 مقترح قانون	196	%100

3 – 4 – 3 دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

حدد الدستور والقوانين ذات الصلة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وهي كما أسلفنا الأسئلة بكل أنواعها، والتصويت بالثقة على البرنامج الحكومي، وملتمس الرقابة وإحداث لجان تقصي الحقائق. بيد أن بمقدرة اللجان ممارسة نوع من الرقابة على أعمال الوزراء من خلال الاجتماعات التي تعقدها خلال الأيام الأربعة الأولى من الأسبوع (م 37 من النظام الداخلي)، أو بشكل استثنائي إذا دعت الضرورة إلى ذلك، حيث يحضر الوزراء أو من ينتدبون عنهم، وللجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة، وممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سام أو مدير مؤسسة عمومية، وشبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع (م 41).

3 – 4 – 4 دور فاعل وشفاف في مجال التحقيق

خول النظام الداخلي لمجلس النواب بمقتضى المادة 35 اللجان الدائمة تكليف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب النواب. بيد أن الدستور أجاز وفق الفصل الثاني والأربعين إمكانية إحداث لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة واطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها. وقد شهد المغرب خلال عقد التسعينيات تشكيل لجنتين تخص الأولى مؤسسة القرض العقاري والسياحي، في حين تعلقت الثانية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

3 – 4 – 5 مشاركة الهيئات المعنية من هيئات المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

ليس في المقتضيات الواردة في مواد النظام الداخلي لمجلس النواب ذات الصلة باجتماع اللجان ما يفيد إجازة حضور هيئات المجتمع المدني في اجتماعاتها.

3 – 4 – 6 استعانة اللجان بخبرات الخبراء المشهود لهم

ليس في القوانين ذات الصلة ما يمنع النواب من خلال لجانهم الاستعانة بذوي الخبرة في تدبير ملفاتهم. فعلى صعيد مشاريع القوانين يستعين الوزير الأول والحكومة بالخبرة في إعداد النصوص وصياغتها، أما على مستوى المقترحات فمن حق النواب الاستعانة بالأطر العاملة في المصالح البرلمانية والموظفين. كما يمكنها الاستفادة من الكفاءات المنتمية لأحزابها. ولكن ما تجدر الاشارة اليه ان موضوع الخبرة، بالمعنى العلمي والموضوعي، لم يدخل بعد في ثقافة المؤسسة التشريعية، لاعتبارات سبق تبيانها في اكثر من مقطع من هذا التقرير. فخلافا لما جاء في نتائج الاستبيان، واستنادا الى المقابلات التي أجريناها مع عدد من اعضاء البرلمان، تبين ان الخبرة لا تتم عبر قنوات مهنية او خاصة بل غالبا ما يقع الاعتماد على مناضلي الاحزاب او المناصرين لبرامجهم، الامر الذي يفسر الاهتمام المتزايد بضرورة اللجوء الى بيوت الخبرة ان وجدت لتطوير العمل البرلماني.

3 – 5 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

3 – 5 – 1 ضمانة النظام الداخلي تنوع الاتجاهات والانتماءات داخل البرلمان

يفترض في النظام الداخلي أن يكون مطابقا لروح الدستور ومنسجما مع أحكامه. فحيث إن الدستور، وفق فصول كثيرة، يضمن حق المساواة، والتعددية الحزبية، وحق الانضمام إلى فريق برلماني أو الانتساب إليه، فإنه من المنطقي أن يكون تنوع **الانتماءات مقبولا وواردا في تشكيل الخارطة البرلمانية**، ولعل ما يميز الحالة المغربية الطابع الفسيفسائي لمؤسسته التشريعية.

3 – 5 – 2 ضمانة النظام الداخلي حرية التعبير والنقاش لجميع الأعضاء

يضمن الدستور للنواب **حرية التعبير والنقاش ويمدهم بالحصانة لممارسة هذا الحق**. لذلك، جاء النظام الداخلي مطابقا له في هذا المضمار، بيد أن على الحرية قيودا واضحة في نص الدستور نفسه تتعلق بعدم السماح بالجدال في النظام الإسلامي، والنظام الملكي وشخص الملك.

3 – 5 – 3 ضمانة النظام الداخلي حق النواب على اختلاف انتماءاتهم بالمشاركة في اللجان

حددت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب عدد اللجان، كما حدد عدد الأعضاء المنتمين إليها. لذلك، يحق لكل عضو الحضور في لجنته كما يمنع عنه أن يكون عضوا في أكثر من لجنة. كما أن النواب غير المنتسبين إلى فريق نيابي يمكن تعيينهم، في حدود العدد المقرر من لدن مكتب المجلس في اللجان الدائمة. فهكذا، دون أن يشير النظام الداخلي إلى إمكانية حضور أعضاء مجلسي البرلمان أشغال لجنة دائمة من غير ان يكونوا منتسبين إليها، سمح بمقتضى المادة الحادية والأربعين للوزراء أن يحضروا الاجتماعات كما يمكن لهم الاستعانة بمن يعينونهم لهذا الغرض.

3 – 5 – 4 تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان لتحقيق المهام المنوطة به

يفترض في النظام الداخلي أن يكون من جهة مطابقا للدستور، ومطلوب منه أن تكون أحكامه ميسرة لأعمال اللجان وضامنة لفعاليتها، كما يستلزم من المجلس الدستوري الذي يفحص مدى مطابقته للدستور أن يقوم بعملية التشذيب والتنقيح. غير أن الذي حدث، حين عودة المغرب إلى نظام الثنائية المجلسية مع دستور 1996، وجود تباين بين نظامي مجلسي البرلمان. فعلى الرغم من المراجعة التي شملت النظام الداخلي للمجلسين في 14 ابريل/ نيسان 1998 لمواكبة التطور الحاصل في تركيبة البرلمان المغربي بإعادة اعتماد نظام الغرفتين، فقد أبانت الممارسة محدوديتها، والأهم أنه تبين للفاعلين السياسيين والسلطات العليا في الدولة وكأن الأمر يتعلق ببرلمانين وليس ببرلمان ذي غرفتين، نظرا لتعارض الأحكام والمقتضيات الواردة في نظامي المجلسين، فكانت مراجعة 25 مايو/ أيار 2004 الهادفة إلى إدخال قدر كبير من المواءمة بين النظامين، إما بغرض التخفيف من كثرة المواد، أو تفادي تكرارها وإعادة صياغتها بقدر من الحبكة والانسجام.

3 – 5 – 5 وضوح النظام الداخلي

سعت مراجعة 25 مايو/ أيار 2004 إلى توضيح النظام الداخلي لمجلس النواب والمواءمة بينه وبين النظام الداخلي لمجلس المستشارين. وقد توفق المجلس

الدستوري، باعتباره جهازا مختصا في فحص دستورية أحكام ومقتضيات النظام الداخلي، في جعل المواءمة بين النظامين الداخليين واضحة وممكنة. ومع ذلك، نشاطر التقرير استنتاجه بان النظام الداخلي يحتاج إلى توضيح اكثر لاحكامه ومقتضياته كي يغدو قادرا على تطوير الحياة الداخلية للمؤسسة التشريعية، وهو ما يستلزم اصلاحه مستقبلا كما اشار الفصل الثالث من هذا التقرير الى ذلك.

3 – 6 فاعلية الفرق البرلمانية

جاء الدستور المغربي خلوا من مصطلح «كتلة», وبالمقابل تمت الإشارة إلى «فريق »groupe في الفصلين السابع والثلاثين والثامن والثلاثين منه. وإذا كانت الوثيقة الدستورية لم تتعرض بالتفصيل إلى هذا الموضوع فقد تركت للنظام الداخلي صلاحية تدقيق المقتضيات الخاصة بالفرق البرلمانية.

3 – 6 – 1 تنظيم الفرق البرلمانية على أساس نظام داخلي لكل منها

ليس في الدستور ولا في النظام الداخلي ما يلزم الفرق البرلمانية على وضع نظام داخلي خاص بها. بيد أن هناك من الفرق، وهي قليلة جدا، من قام بذلك، كما هو حال حزب فريق العدالة والتنمية على سبيل المثال.

3 – 6 – 1 – 1 الالتزام بنظام الفرق الداخلي

تشكو الفرق البرلمانية، بدرجات مختلفة، من ضعف انضباط أعضائها للالتزامات المتضمنة في النظام الداخلي للمجلس الذي ينتمون إليه، وتلك التي كانت في أساس ترشيحهم، أي تعهداتهم لأحزابهم. وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين الأحزاب التاريخية (الأحزاب سليلة الحركة الوطنية)، والتنظيمات التي أحدثت في سياق بناء الدولة الوطنية حيث يتميز بناؤها التنظيمي بالمرونة وضعف الانضباط، ويظهر ذلك في مدى احترامها للحضور في أشغال البرلمان والمساهمة في الإنتاج التشريعي والرقابة الحكومية. فمما يجب التنبه إليه في هذا السياق تميز أعضاء حزب العدالة والتنمية بالحضور والانضباط للنظام الداخلي.

3 – 6 – 1 – 2 المواظبة على حضور اجتماعات دورية

يتعذر موضوعيا الإجابة بالجزم على هذا البند بسبب عدم وجود دراسات

وأبحاث ميدانية عن الموضوع، غير أن الانطباع السائد هو ما أسلفنا قوله في النقطة أعلاه، إذ يختلف الأمر من حزب إلى آخر باختلاف بنائه التنظيمي.

3 – 6 – 1 – 3 المشاركة في أعمالها على أساس جدول أعمال

يفترض بالفرق النيابية أن تشتغل وفق مبادئ وأساليب عقلانية وفي مقدمتها أن يكون لاجتماعاتها الدورية جدول أعمال يحدد الأولويات ويتابع المنجزات ويرسم الاستراتيجيات. يشار إلى أن الفرق البرلمانية تجتمع بدعوة وتنسيق من رئيسها، الذي يلعب دورا مركزيا في تحديد جدول أعمال الاجتماع، الذي يكون غالبا متوافقا مع أجندة حزبه.

3 – 6 – 2 التزام أعضاء الفرق البرلمانية بالقرارات

يشكو أداء الفرق البرلمانية، إضافة إلى القيود الواردة في القوانين ذات الصلة، من أعطاب **مرتبطة بالفرق نفسها**. فمن سمات الفرق البرلمانية في النظم الديمقراطية انتسابها إلى إطار فكري سياسي مشترك ودفاعها الجماعي عن برنامج يعكس تصوراتها وخياراتها، واحترامها للضوابط المنظمة لعملها كفريق أو كتلة. بيد أن هذا الأمر لا يتوفر بكامل عناصره في الحالة المغربية، حيث تتأسس الفرق أحيانا بهدف **الاستفادة من الامتيازات التي تمنحها القوانين ذات الصلة للفرق النيابية في مجالي التشريع والرقابة، أو الامتيازات المادية والتقنية كمقر الفريق ومستلزماته، والموظفين المنتدبين لديه**. كما تفتقد إلى الإلتزام السياسي الناجم **عن ضعف التأطير الإيديولوجي**، وتواضع انغراس فكرة الحزب في وعي أعضائه، الأمر الذي يفسر **ظاهرة البرلمانيين الرحل** المميزة للبرلمان المغربي، أي ذلك السلوك الذي يجعل النائب ينتقل من فريق إلى آخر دون مراعاة الالتزامات الفكرية والتنظيمية التي تربطه بالحزب أو الهيئة التي كانت في أصل انتدابه ودعم ترشيحه، وقد استفحلت هذه الظاهرة في المشهد البرلماني المغربي، إذ سجلت خلال الولاية التشريعية السادسة (1997 – 2002)، سجلت 121 حركة انتقال للنواب من فريق إلى آخر، وهو ما يعادل ثلث أعضاء مجلس النواب البالغ عددهم 325 عضوا، مما يفيد أن 38 % من النواب غيروا انتماءاتهم من كتلة إلى أخرى، الأمر الذي يضر بالأداء

البرلماني ويحد من فاعليته[1]، علما أن قانون الأحزاب الجديد، الموافق عليه في28 دسنبر/كانون الأول 2005 حظر على البرلمانين تغيير انتماءاتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعهم موضوعيا من الترحال بين الفرق النيابية[2]، وهو ما لم يكن متاحا من قبل سواء في نص الدستور أو في القوانين ذات الصلة.

3 – 6 – 3 تشجيع النظام الداخلي للبرلمان قيام فرق برلمانية منظمة وفاعلة

أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب، كما تم تعديله في 25 مايو/ أيار 2004، بابا خامسا من ست مواد (24، 25، 26، 27، 28، 29) للفرق النيابية، موضحا طريقة تكوينها، والعدد الواجب لقيامها، والمقتضيات المنظمة لعلاقاتها برئيس المجلس، سيما الأخبار الواجب إمداده بها في موضوعات الاستقالة والإقالة والانخراط والانتساب، والإمكانيات المادية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحظورة عليها من قبيل تأسيس جمعيات للدفاع عن مصالحها الشخصية والمهنية داخل المجلس...

3 – 7 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية

3 – 7 – 1 وجود وحدات فنية متخصصة داخل البرلمان

إذا كان المقصود بِوحدات فنية» المصالح والأقسام، فالبرلمان المغربي، باعتباره مؤسسة دستورية فيه العديد من المصالح والأقسام، بيد أنه لا يتوفر، وهذه إحدى نقاط ضعفه، على هيكل تنظيمي organigramme، حيث شرع منذ مدة في إعداده، بغية تنظيم وعقلنة مكوناته الإدارية الداخلية. أما وحدات التحليل المالي والاقتصادي والمعلوماتي، فلا وجود لها كوحدات قارة في بنية البرلمان، اللهم ما عدا ما تقوم به الفرق أحيانا من عمليات تتبع صياغة التقارير حول قضايا محددة. بيد ان هناك الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان التي تقوم بعملية التتبع الكمي للنشاط البرلماني.

---

(1) - للإشارة يؤثر الترحال على استقرار الفرق واستمرارها. كما يضر بالميزانية المخصصة للفرق، حيث يؤدي تعدد هذه الأخيرة إلى تفتيت الجهود المالية والتقنية.

(2) - انظر المادة 5 من قانون الأحزاب الجديد.

3 – 7 – 1 – 1 اعتماد المعايير العلمية والموضوعية في تعيين الموظفين

تغلب إلى حد ما على عملية انتقاء الموارد البشرية **الاعتبارات الشخصية** عوض متطلبات الكفاءة والفعالية، وإذا كان من الصعوبة إثبات هذا الأمر، فإن ثمة شعورا سائدا بأن معايير التعيين استندت في العديد من الحالات إلى منطق إرضاء الفرق والنواب أكثر من احتكامها إلى مستلزمات الكفاءة وتكافؤ الفرص والتنافس الحر والمفتوح، علما أن أحكام النظام الداخلي تجيز لمجلسي البرلمان، من خلال المكتب، صلاحية الإشراف على تنظيم المرافق الإدارية والمالية التابعة لهما[1]، ويمكن عند الاقتضاء الاستفادة من خبرات وكفاءات الموظفين التابعين للإدارة العمومية عن طريق عملية الإلحاق[2]. وفي هذا الصدد، جاءت نتائج الاستبيان مطابقة لما خلُصت اليه مقاطع التقرير اعلاه، وكان طبيعيا جدا ان يُقِرّ البرلمانيون وليس الموظفون بعدم توفر المعايير العلمية والموضوعية في انتقاء موظفي الغرفتين.

3 – 7 – 1 – 2 عدد كاف من الموظفين الكفوئين

تشكو المؤسسة البرلمانية من محدودية عدد الموظفين بشكل عام، وقلة الكفوئين منهم. فلو أخذنا الإطار الإداري والفني لمجلس النواب كعينة للدراسة، بحكم التراكم الذي عرفته هذه الغرفة منذ 1963، للاحظنا **أوجه القصور** المومأ إليها أعلاه، والمتحكمة في فعالية أداء المؤسسة التشريعية. فحسب الإحصائيات الحديثة، التي تمكنا من الحصول عليها، يتوفر مجلس النواب على حوالى 261 موظفا موزعين على نحو عشرين مصلحة، إضافة إلى الفرق واللجان البرلمانية، منها ما له صلة بأعمال المجلس، ومنها ما يقتصر دوره على تقديم الدعم «الفني واللوجيستي للمواضيع ذات الصلة بالنقل والطباعة، والنشر، والهاتف، والمعدات، والصيانة، والحسابات. . .» بيد أن المهم لدينا في هذا المقام الموارد البشرية الفنية المساهمة بشكل مباشر في التحضير والمتابعة والتنسيق

(1) – انظر المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1998)، والمادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/ أيار2004).

(2) – انظر المادة السابعة والثلاثين من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المشار إليه أعلاه.

لمختلف أنشطة المجلس في مجالي التشريع والرقابة. فهكذا، يوضح التحليل الكمي لتوزيع الموارد البشرية حسب أهم المصالح ما يلي:

المصلحة	التشريع	الأسئلة	اللجان	الجلسات العامة	الإعلاميات	الدراسات والترجمة	الديوان	الفرق
العدد	06	07	32	12	08	03	05	56
النسبة	2,3	2,7	12,26	4,6	3,1	1,14	9,1	21,45

ولعل واقع الضعف تعززه المقاربة النوعية لعامل الموارد البشرية الفنية والإدارية كما هو مبين في الجدول أسفله:

المستوى الدراسي	الإجازة	دبلوم دراسات العليا	مهندس دولة	ابتدائي إعدادي ثانوي	المجموع
عدد الأطر	63	8	2	188	261
النسبة %	%24,13	%3,06	%0,76	%72,03	%100

3 – 7 – 1 – 3 دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان

لم ترتق فكرة التكوين المستمر إلى مستوى أن تصبح جزءا من الثقافة الناظمة للعمل الإداري البرلماني. بيد أن هناك وعيا متناميا لأهمية التكوين وإعادة التكوين في تطوير ودعم قدرات الموظفين داخل المؤسسة التشريعية، وفي هذا الصدد استفاد الطاقم الإداري البرلماني من سلسلة من الدورات التكوينية في إطار برامج التعاون الدولي، من قبيل تلك التي تم تنفيذها في إطار الاتفاقية المبرمة بين البرلمان والوكالة الأمريكية للتنمية الخاصة بدعم أعمال البرلمان.

3 – 7 – 1 – 4 رواتب الموظفين البرلمانيين

ليست لموظفي البرلمان نظرة واحدة وموحدة لرواتبهم ومدى شعورهم بالارتياح

بقيمتها. ففي استطلاع قمنا به مع كوكبة من الموظفين، لمسنا وجود اختلافات في التقييم مفادها أن هناك ارتياحا لدى الأطر العليا (رؤساء المصالح والأقسام أساسا) عن المرتبات التي يتقاضونها، بل إن بعضهم أشار إلى أنهم يتمتعون بأعلى التعويضات في إطار سلم الوظيفة العمومية، غير أن رأي الموظفين المتوسطين والصغار مخالف لنظرائهم، حيث يشكون من ضعف الرواتب ومحدودية استجابتها لمتطلبات عيشهم.

3 – 7 – 2 وجود مكتبة متطورة / مركز دراسات وتوثيق / بنك معلومات في البرلمان

تعتبر مكتبة البرلمان المغربي **متواضعة قياسا لنظرائها في بلدان كثيرة**. ففي استطلاع لرأي مديرها السابق تبين لنا أنها في حاجة إلى دعم وتطوير كبيرين، سواء على صعيد تغذيتها بالمصادر والمراجع والدوريات ذات الشأن، أو من خلال إعادة بنائها لتغدو فضاءا علميا صالحا للاستثمار من طرف أعضاء البرلمان والباحثين، أو من خلال مكننتها وربطها بشبكات الاتصال والمعلومات. من جهة ثانية، لا يوجد مركز دراسات أو توثيق، غير أن الفكرة واردة لدى المشتغلين في المؤسسة البرلمانية أو الباحثين في إحداث مركز دراسات أو مرصد حول العمل البرلماني، كما لا يوجد بنك معلومات، بيد أن في إطار برنامج التعاون مع الوكالة الأمريكية للتنمية، المشار إليه أعلاه، تم إحداث قاعدة بيانات حول مجالات الخبرة التي يمكن للبرلمان اللجوء إليها عند الحاجة، ويبدو، خلافا لما ورد في تقرير الاستبيان، ان الصعوبات اعلاه حاضرة في وعي كل مكونات البرلمان وهناك تصميم للاستفادة من الامكانيات التي يتيحها التعاون الدولي لتطوير القدرات التوثيقية واللوجستية للبرلمان المغربي.

3 – 7 – 3 وجود المباني والتجهيزات الضرورية

يعتبر البرلمان الحالي **غير كاف** من حيث البنايات والتجهيزات اللازمة لأداء مهامه، وقد ازداد المشكل تعقيدا مع إحداث الغرفة الثانية في دستور 1996 وانتخاب المجلس الثاني في دسنبر/كانون الأول من عام 1997. ينتظر أن يخفف الضغط الناجم عن قلة المباني مع افتتاح التوسيعات الجديدة التي شرع في بنائها منذ

مدة، غير أن التقديرات ذات الشأن تشير إلى حاجة البرلمان إلى مقر جديد وبنايات أكبر بتجهيزات أكثر عصرية.

يفترض بالبرلمان الاستفادة من الوسائل العصرية التي تتيحها التكنولوجيات الحديثة في مجال الاتصال والتواصل، فلم يعد بمقدرة العمل المؤسسي البقاء بعيدا عن الإمكانيات الواسعة التي توفرها المعرفة الرقمية. بيد أن البرلمان المغربي، وعلى الرغم من المجهودات المبذولة في السنوات الأخيرة، يبقى في حاجة ماسة إلى تطوير بنيته ذات الصلة بالنشر والتوثيق والإعلام والمكننة، وتبسيط وتوفير الولوج إلى الخدمة البرلمانية لأعضائه والمواطنين على حد سواء. فاعتمادا على المعايير التي اقرها الاتحاد البرلماني الدولي في مؤتمره في عمان (ابريل/ نيسان 2000) تم إعداد موقع على شبكة الانترنت وإعداد بنك للمعطيات القانونية يحتوي على النصوص الصادرة منذ عام 1912 باللغتين العربية والفرنسية، علاوة على القوانين الجبائية والضريبية الممتدة خلال الفترة نفسها، وهي معطيات موضوعة رهن إشارة النواب وموظفي المجلس.

3 – 7 – 4 نشر القوانين التي يقرها البرلمان في نشرة صادرة عنه

الأصل أن تنشر القوانين في الجريدة الرسمية كي تصبح نافذة وذات قوة إلزامية، غير أن البرلمان يُضمّن تقاريره النصوص المصادق عليها إلى جانب ملخصات عن المناقشات والتعديلات، وعروض الوزراء، وبيانات حول اجتماعات ذات الشأن، كما أن هناك نشرات خاصة داخلية وللعموم تعكس نشاط البرلمان في مجالات التشريع والرقابة والدبلوماسية البرلمانية.

3 – 7 – 5 نشر التقارير التي تصدر عن البرلمان في نشرة خاصة

تصدر عن كل لجنة من لجان المجلسين تقارير عن النصوص القانونية متضمنة المعلومات المشار إليها في البند أعلاه.

3 – 8 كفاية البرلمانيين

3 – 8 – 1 مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

يعتبر البرلمانيون ملزمين مبدئيا باستيعاب الأدوار التي تستوجبها وظيفة التمثيل

والنيابة عن المواطنين. غير أن ذلك مرتبط عمليا بوعيهم السياسي ودرجة حرص أحزابهم وتنظيماتهم السياسية على إذكاء روح الاستيعاب والسهر على متابعتها في ممارستهم.

3 – 8 – 1 – 1 النصوص الدستورية والقوانين

تعتبر درجة استيعاب النصوص الدستورية والقوانين **ضعيفة بشكل عام، ومتباينة من حيث المستوى من نائب إلى آخر ومن فريق إلى آخر**، لأسباب متنوعة ذات الصلة بالخلفيات التعليمية للبرلمانيين، ودرجة استعدادهم لإعادة التكوين بما يتجاوب مع متطلبات وظيفتهم النيابية، وطبيعة تأطير أحزابهم، ومدى قابليتهم للانفتاح على الإمكانيات العصرية المتاحة في مجال الخبرة، سيما في الأمور ذات الصبغة الفنية والتقنية الدقيقة كالأمور المالية والعلمية المختصة.

3 – 8 – 1 – 2 آليات عمل البرلمان

يعتبر النظام الداخلي والقوانين ذات الصلة وثائق مهمة لفهم العمل البرلماني واستيعاب آلياته، غير أن للممارسة دورا مهما في تطوير ممارسة النائب وصقل تجربته، ويبدو أن البرلمان المغربي **في حاجة إلى تعميق أدائه لمراكمة تقاليد قادرة على تكوين ثقافة برلمانية مستوعبة** لآليات العمل والنصوص الناظمة له، وهو ما لا يمكن ملامسته في الجلسات العامة المبثوثة، وما تنشره الصحافة المواكبة أحيانا لأعمال المؤسسة التشريعية.

3 – 8 – 1 – 3 كيفية عمل الأنظمة الديمقراطية

يفترض في الزيارات التي يقوم بها البرلمانيون في إطار ما يسمى «الدبلوماسية البرلمانية» أن تكون فرصة لهم للاطلاع على تجارب النظم الديمقراطية والاستفادة منها، غير أن هذا الأمر لا يعطي مفعوله الايجابي إذا لم تكن ثقافة المعني بالأمر (النائب) حاضنة لما لدى الآخر ومستوعبة قيمة ما راكمته.

3 – 8 – 2 قدرة المشرع على الوصول إلى المعلومات المطلوبة لممارسة مهام التشريع والرقابة

يعتبر الوصول إلى المعلومة حقا للمواطن، فبالأحرى للنائب الذي يمارس وظيفة

التمثيل. غير أن الواقع، خلافا لذلك، لا يدل على توفر شروط ممارسة هذا الحق. لذلك، تبدو الحكومة مستحكمة أكثر في مصادر المعلومات عمليا، وإن كان الدستور والقوانين ذات الصلة تسمح للنائب بهذا الحق.

3 – 8 – 3 إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

ليس في النظام الداخلي لمجلس البرلمان ما ينص على هذه الإمكانية، ولكن ليس هناك ما يمنعها. بيد أن الفكرة غير ناضجة في وعي المؤسسة التشريعية لأسباب ذات صلة بنظرة البرلماني لنفسه واستعداده للتكوين، ودرجة وعي القيمة التي يمكن أن يستخلصها من التكوين، فالحاصل قيام الأحزاب ببعض الدورات لأعضاء فرقها، أو تنظيم لقاءات حوارية حول مواضيع ذات أهمية راهنية في إطار تعاون البرلمان مع بعض المنظمات الدولية، أو اللقاءات التي تتاح للبرلمانيين في اطار زياراتهم ومشاركاتهم في نطاق الدبلوماسية البرلمانية. ونعتقد، خلافًا لما ورد في نتائج استبيان الخبراء، بأن المؤسسة التشريعية في حاجة لان يصبح التكوين واعادة التكوين بُعدا أساسيًا في ثقافة اعضائها، وهو ما يصعب ملامسته الآن.

4 – النزاهة

تعد النزاهة أحد المبادئ القوية لقيام وتحقق البرلمان الصالح. وإذا كان من الصعوبة التمييز بين الجانب المادي والمعياري في موضوع النزاهة، فإن ثمة ما يساعد على قياس درجة تحقق هذا المبدأ من عدمه.

4 – 1 الأخلاقيات البرلمانية

4 – 1 – 1 وجود قواعد محددة مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين

لا وجود لأية قواعد محددة ومكتوبة صادرة عن البرلمان نفسه.

4 – 1 – 2 تحديد القواعد بشأن سلوك البرلمانيين

في الحالة المغربية **ليست هناك مدونة أخلاقيات أو ميثاق شرف مكتوب ومحدد يمكن الاستناد إليه لقياس سلوك البرلمانيين أثناء مزاولتهم مسؤوليات التمثيل**، غير أن هناك الدستور والقوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية ونصوصا أخرى ذات الصلة

التي تحدد الإطار الشرعي الذي ينبغي ممارسة مهام ووظائف التمثيل في نطاقه. فكما سبقت الإشارة في مقاطع من هذا التقرير، يفترض بالأحزاب السياسية والمنظمات المهنية **أن تلعب الدور الأكبر في جعل سلوك من انتدبتهم للنيابة عنها منسجما ومطابقا للالتزامات المترتبة عن ولاية التمثيل.**

4 – 1 – 3 وجود مؤسسة / مفوض مناط بها السهر على التزام واحترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية

لا توجد أية مؤسسة رسمية متمتعة بصلاحية السهر على احترام مبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية، فالأمر متروك لضمير البرلماني نفسه وحزبه، ورهين أيضا بِلجنة الحصانة البرلمانية»، حين يتعلق الأمر بطلبات إيقاف أو اعتقال أحد النواب، أو الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها في حق النائب أثناء الجلسات العامة (السب أو الشتم، العنف) أو خلال أعمال اللجان.

4 – 1 – 4 عقوبات واضحة فعالة ومطبقة

ينطوي القانون الداخلي لمجلس النواب على مقتضيات واضحة في ما يتعلق بِ"التنبيه» (م 81) أو الأبعاد (م 82) أو رفع الحصانة (م 86 – 87 – 88 – 89 – 90 – 91). غير أن تنفيذ هذه المقتضيات في **الحالة المغربية ضعيف جدًّا**، مما يعقد إمكانية حصر مدى فعاليتها في تطوير سلوك البرلمانيين.

4 – 1 – 5 وجود آليات رسمية وغير رسمية لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

ليس في النظام الداخلي ما يشير إلى وجود آليات لجمع المعلومات حول سلوك النائب. بيد أن للدولة أجهزتها في القيام بذلك باعتبار البرلماني مواطنا قبل أن يكون ممثلا، كما يمكن لحزبه القيام بذلك باعتباره مدرسة للتكوين السياسي والأخلاقي، بيد أن الصحافة تقوم أحيانا بالإشارة إلى بعض مظاهر سلوك البرلمانيين كالتملص من أداء الضرائب، أو عدم احترام القانون، أو إعطاء شيكات بدون رصيد، أو استغلال مكانتهم كنواب.

4 – 1 – 6 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول الأخلاقيات البرلمانية

ليس لدى المواطن إمكانيات للوصول إلى معلومات حول أخلاقيات البرلمانيين، إلا من خلال ما يمكن أن يعانيه في دائرته أو مدينته، أو ما يمكن أن تكتب عنه الصحافة إذا كان مواظبا على الاطلاع عليها.

4 – 2 حسم صراع المصالح

4 – 2 – 1 قواعد معتمدة في موضوع صراع المصالح

يفترض بالبرلمان نظريا أن يكون إطارًا للتمثيل الوطني وليس مؤسسة دستورية للتعبير عن مصالح جماعة أو فئة أو طائفة أو جهة أو حزب سياسي بعينه أو منظمة مهنية بذاتها، فالمعنى الأصيل للتمثيل البرلماني يستلزم أن يكون صوت النائب تعبيرا عن الأمة ككل. لذلك، منعت المادة التاسعة والعشرون من النظام الداخلي لمجلس النواب (25 مايو/أيار 2004) عن النواب تأسيس جمعيات للدفاع عن المصالح الشخصية أو المهنية داخل المجلس، كما حظرت عقد اجتماعات خاصة خارجة عن نطاق الاجتماعات التي تعقدها أو تنظمها أجهزة مجلس النواب[1].

4 – 2 – 2 اقتران هذه القواعد بعقوبات واضحة، فعالة ومطبقة

ليس في النظام الداخلي أي نص عن العقوبات، حيث اكتفت المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب (21 مايو/ أيار 2004) بالإشارة إلى منع تأسيس جمعيات للدفاع عن المصالح الشخصية أو المهنية وحظر عقد اجتماعات خاصة، وأجازت عقد اجتماعات بين النواب والنائبات ذات الاهتمام المشترك بإذن من رئيس المجلس، غير أنها لم تشر إلى أية عقوبة في حالة خرق مقتضيات هذه المادة.

4 – 2 – 3 علنية المعطيات بشأن صراع المصالح ووجودها بمتناول الجمهور

تتعذر العلنية بسبب عدم وجود مدونة للأخلاقيات البرلمانية وسلطة للبرلمان في

(1) – تنص المادة الخامسة والأربعون من النظام الداخلي لمجلس المستشارين (1998) علاوة على مقتضيات المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب، على أنه يمنع عن المستشارين تأسيس جمعيات بصفة دائمة ومؤقتة داخل المجلس.

متابعة ممارستها على صعيد الواقع. لذلك، ليس بمقدور الجمهور الولوج إلى المعلومات ذات الشأن لانعدامها أصلا، كل ما يمكن للمواطنين الاطلاع عليه هو ما قد تشير إليه الصحافة، سيما المستقلة منها أي غير الحزبية. لذلك، يمكن التأكيد، مع معدي نتائج الاستبيان، من أن في غياب الشروط الموماً اليها اعلاه يصعب الاقرار بمدى الالتزام بالقوانين المنظمة لتضارب المصالح داخل البرلمان على صعيد الممارسة، ولئن استنكف النواب عن الاقرار بحصول هذا الامر، واقر به الموظفون فقط، فان ثمة ما يؤكد صحة قولهم وصدقية الاستنتاج الوارد في تقرير الخبراء.

4 – 2 – 4 متابعة البرلمان تطبيق هذه القواعد بفعالية

يصعب الحديث عن وجود متابعة في غياب قواعد واضحة ومطبقة أصلا. بيد أن بإمكان البرلمان القيام بتأويل ايجابي للمقتضيات المختصرة الواردة في هذا الباب (م29)، وهو ما لا يمكن ملامسته في أدائه بسبب ضعف انغراس مبادئه وأحكامه البرلمانية، وفي مقدمتها المساءلة والمحاسبة.

4 – 2 – 5 فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

ألزم قانون إشهار الذمة رقم 54 لسنة 2006 في مادته الثانية رئيس مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب وأعضاءَ المجلسين بتقديم إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تزويده بالنماذج المشار إليها في القانون، ونص القانون في المادة السادسة على انه يعتبر إثراء غير مشروع كل مال، منقول أو غير منقول، منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون ولنفسه أو غيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة.

4 – 3 شفافية التمويل السياسي

4 – 3 – 1 قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

تضمنت قوانين الانتخابات والمدونة الأخيرة رقم 97/ 9 مقتضيات خاصة

بالتمويل السياسي للأحزاب والمنظمات السياسية خلال الحملات الانتخابية، كما أن هناك أحكاما خاصة بدعم الصحافة، غير أن التجربة أبانت وجود صعوبات في تقدير درجة الوضوح في صرف مقدرات التمويل السياسي، وهو ما سعى قانون الأحزاب الجديد رقم 04/ 36 المصادق عليه من طرف البرلمان في 28 دسنبر/ كانون الأول 2005 إلى إدخال مقتضيات جديدة من شانها توضيح التمويل وتدقيق طرق صرفها. ونعتقد جازمين أن تفعيل هذه المقتضيات وتخويل القضاء سلطة النظر في المخالفات من شأنه المساعدة على جعل التمويل المالي للأحزاب أكثر شفافية وعقلانية مما كان عليه الأمر من قبل. ولتأكيد صحة ما ورد في تقرير نتائج استبيان الخبراء من ان هناك تبرما وتقييمًا سلبيا من طرف المستجوبين بخصوص تمويل الحملة الانتخابية من خلال المال العام. نشير الى الخروقات التي شابت مؤخرًا عملية تجديد ثلث اعضاء مجلس المستشارين، والتي احيل بعض الاعضاء المتهمين على القضاء.

4 – 3 – 2 فرض قوانين واضحة عن الإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

يتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب مقتضيات خاصة بالتصريح بالممتلكات والثروات والمداخيل. فقد ألزمت الفقرة الثالثة من المادة السادسة النواب بأن يقدموا إلى رئيس المجلس عند افتتاح الولاية التشريعية قائمة مفصلة لما يملكون هم وأولادهم القاصرون من عقارات أو قيم منقولة من خلال تصريح بالشرف يحررونه ويوقعونه تنفيذا لمقتضيات المواد الأولى والثانية والثالثة والسادسة من القانون المتعلق بإقرار أعضاء مجلس النواب بالممتلكات العقارية. بيد ان الممارسة لا تؤكد بما يكفي احترام هذه المقتضيات من جانب البرلمانيين، كما اشارت الى ذلك نتائج الاستبيان، حيث اقر بذلك المستجوبون، نوابًا ومستشارين، والحال ان الامر نفسه ينطبق على اعضاء الحكومة، حيث ظلت القوانين ذات الصلة غير مفعلة على مستوى الواقع.

4 – 3 – 3 اعتماد عقوبات رادعة في هذه القوانين وتنفيذها

لم ينص النظام الداخلي على العقوبات الممكنة في حالة عدم الوفاء بتنفيذ

الالتزامات الواردة في التصريح، وكذا الجهة التي لها صلاحية النظر في ترتيب العقوبات اللازمة.

4 – 3 – 4 متابعة البرلمان تنفيذ القوانين والسياسات بشأن التمويل السياسي

ليس في القوانين ذات الصلة ما يمكّن البرلمان من متابعة تنفيذ القوانين والسياسات الخاصة بالتمويل السياسي، فقد تضمنت قوانين الانتخابات، سيما المدونة رقم 97/ 9، أحكاما واضحة بخصوص تحديد مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، والأمر نفسه تعرضت له المادتان 28 و29 من قانون الأحزاب الجديد رقم 04/ 36، كما انطوى هذا الأخير على جملة من الإجراءات المشددة على شفافية صرف مالية الأحزاب وإنفاقها وإلزام الأحزاب بالتقيد بها. بيد أن لا مدونة الانتخابات ولا قانون الأحزاب الجديد لم يشيرا إلى دور البرلمان في هذا المجال بل أوكلا ذلك إلى الجهات القضائية ذات الشأن، علما أن القانون الجديد للأحزاب المصادق عليه من طرف البرلمان في 28 دسنبر/ كانون الأول 2005، لم تنظم أية انتخابات في إطاره وسننتظر الانتخابات التشريعية لعام 2007 كي تأخذ بعين الاعتبار المقتضيات الجديدة لقانون الاحزاب.

4 – 3 – 5 إمكانية وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

يعتبر وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي متاحا نظريا من خلال الآليات المتضمنة في النصوص الخاصة بمصادر التمويل وطرق صرفه وإنفاقه، بيد أن هناك صعوبات في الوصول إليها على صعيد الواقع بسبب محدودية الخلفية التعليمية للمواطنين (عامل الأمية وتواضع قدرات الاطلاع)، وضعف الوسائل اللوجستية المسهلة لعملية الوصول إلى المعلومات.

4 – 4 شفافية في ممارسة المهام

4 – 4 – 1 آلية شفافة للمناقشة والتصويت

يتضمن الدستور والقوانين ذات الصلة العديد من الآليات، التي تمكن العمل البرلماني بقدر كبير من الشفافية في المناقشة والتصويت سواء على صعيد سن

القوانين (الإنتاج التشريعي) أو على مستوى الرقابة على أعمال الحكومة. غير أن البرلمان قد شهد في السنوات الأخيرة ممارسة قد تحد من حظوظ الشفافية، ويتعلق الأمر **بالتوافق** بين الفاعلين السياسيين خارج مؤسسة البرلمان، وقد لوحظ أن البرلمان تحول نتيجة هذه الممارسة إلى ما يشبه غرفة للتسجيل في بعض القوانين الأساسية، وضعفت بالنتيجة، سلطة البرلمانيين في المناقشة والتصويت.

4 – 4 – 2 بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تبث الجلسات العامة للبرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، سيما جلسات الأسئلة الشفهية، كما تعطي وسائل الإعلام بين الفينة والأخرى مختصرات عن أشغال اللجان وكذا أنشطة الدبلوماسية البرلمانية.

4 – 4 – 3 إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

سمح الفصل الثالث والأربعون بعمومية جلسات مجلسي البرلمان، ما لم يطلب الوزير الأول وثلث الأعضاء بأن تكون سرية. لذلك، يحق للمواطنين متابعة أعمال الجلسات العامة، غير أنه لا يحق لهم حضور أعمال اللجان، فقد أجاز الفصل الثاني والأربعون للوزراء أو من ينوبون عنهم الحضور دون سواهم.

4 – 4 – 4 نشر محاضر الجلسات والمناقشات

قضى الفصل الثالث والأربعون من دستور 1996 بان ينشر محضر المناقشات برمته بالجريدة الرسمية، وأكدت المادة التاسعة والستون من النظام الداخلي لمجلس النواب ذلك استنادا على أحكام (م 43)، كما قضت بأن يتم إنجاز تقرير بالوسائل المعلوماتية والسمعية البصرية خاصة بمناقشات الجلسة العمومية تنشر وتوزع طبقا للشروط المحددة من لدن المكتب.

4 – 4 – 5 استطاعة من يشاء من المواطنين الاطلاع على محفوظات البرلمان

جاءت مقتضيات النظام الداخلي لمجلسي البرلمان خلوة من أية إشارة إلى هذا الأمر. غير أن ما لم يشر إليه القانون صراحة بالمنع لا يعد محرما. فنظريا من حق المواطنين الاطلاع على محفوظات مؤسسة يعتبرون مصدر سيادتها، بيد أن الواقع يعكس، خلافا لذلك، صعوبات تحقيق هذا الحق.

4 – 5 عدم التمييز بين المواطنين ومعاملتهم بالمساواة

4 – 5 – 1 عدم انحياز البرلمان في اتخاذ قراراته لصالح فئة من المواطنين على حساب فئات أخرى

يعتبر البرلمان إطارا لتمثيل كافة المواطنين وليس مؤسسة لصالح فئة على حساب أخرى. لذلك، يفترض به أن يكون جهازا لتشريع القوانين ذات الصلة بالمصلحة العامة. بيد أن الواقع غير ذلك، **فالبرلمانات في كل النظم هي مجالات** لصراع المصالح وتنافسها، وأجودها تلك التي تستطيع خلق توافقات وأرضيات مشتركة حول النصوص القانونية.

4 – 5 – 2 لا تنم القوانين التي يقرها البرلمان عن أي تمييز

يفترض بالبرلمان الدفاع عن عدم التمييز في ما يصدر من قوانين، بيد أن هناك وعياً متصاعدًا لأهمية إعادة الاعتبار لبعض الفئات الاجتماعية في النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان، كالطفل والمرأة، والمعاقين، انسجاما مع الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب في هذا المجال، واحتراما لما ورد في ديباجة الدستور منذ 1992، أي تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دوليا.

4 – 5 – 3 تشريعات لمنع التمييز

هناك العديد من القوانين التي وافق المغرب بمقتضاها على اتفاقيات دولية ذات صلة بالطفل والمرأة وأخرى لها صلة بالشغل (اتفاقيات منظمة العمل الدولية والمنظمة العربية للشغل). بيد أن عددا منها يحتاج إلى التصديق وإصدار قوانين لإجراء تطبيقها.

4 – 6 الالتزام باحترام الدستور

4 – 6 – 1 وجود هيئة/آلية مستقلة تنظر في دستورية القوانين

أخذ المغرب منذ الدستور الأول لعام 1962 بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين من خلال الغرفة الدستورية (1962 - 1992)، ثم بعد الإصلاح الدستوري لعام 1992 احدث جهازا مستقلا عضويا لهذا الغرض، أي المجلس الدستوري الذي

أفرد له بابا خاصا، هو الباب السادس والأربعون من الدستور (1996: فصول 78 – 79 – 80 – 81). فإضافة إلى استقلال المجلس عن قضاء المجلس الأعلى، حيث كانت الغرفة الدستورية أحد غرفه، توسعت صلاحية المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بالنصّ على مراقبة دستورية القوانين العادية وتوسيع دائرة الإحالة لتشمل إضافة إلى الملك والوزير الأول ربع أعضاء مجلس النواب وربع أعضاء مجلس المستشارين. بيد أن دوره يحتاج إلى تطوير في مجال الرقابة لتشمل المعاهدات الدولية، وينتقل المجلس من الاكتفاء بالتأكد من سلامة الشكل إلى فحص شرعية المضمون.

4 – 6 – 2 وضع البرلمان قوانين تتوافق مع نص الدستور

يفترض في عمل البرلمان، بل يجب عليه أن يكون محترما للدستور، أي للشرعية الدستورية، وحتى حين لا يتوافق مع روح هذه الأخيرة، يحق للملك وفقا للفصل 19 أن يرجعه إلى صواب الطريق، كما أن من واجب القضاء الدستوري أن ينبهه إلى ذلك. فقد حدث في مناسبات عديدة أن البرلمان لم يحترم مقتضياته الداخلية أو أصدر قوانين عادية تتضمن أحكاما غير مطابقة للدستور، ولم تتم إحالتها على المجلس الدستوري، لعل آخرها الفصل الرابع من قانون الأحزاب الجديد (رقم 04/ 36) الذي يتناقض مع منطوق الفصل الثالث من الدستور.

الفصل الثالث

حول بعض مداخل إصلاح البرلمان المغربي

يستمد إصلاح المؤسسة البرلمانية أهميته من رصيد البرلمان نفسه، وطبيعة تجاربه النيابية، وحجم الآمال المعقودة عليه. فمن اللافت للانتباه أنه بقدر ما تعرف صورة البرلمان تراجعا منتظما في وعي الناس وإدراكهم الجماعي بالقدر نفسه تزداد رهاناتهم على الدور الذي يجب أن يلعبه البرلمان في تطوير أوضاعهم، عبر مساهمته في رسم السياسات العامة، والرقابة على أعمال الحكومة، وتمثيل الشعب.

فمن المقاصد الكبرى لعملية الإصلاح أن يصبح البرلمان **فعالا**، ليس فقط في ما يمكن أن تناط به من صلاحيات جديدة، ولكن في ما خولته أحكام الدستور من اختصاصات وإمكانيات. صحيح أن رصيد المؤسسة التشريعية في مجال الإنتاج التشريعي متواضع جدا قياسًا على إنتاج الحكومة، فنسبة مقترحاته لم تتجاوز في أفضل الحالات نسبة 9؟، إذا ما قورنت بمشاريع الحكومة (91%)، وصحيح كذلك أن استغلال الآليات الدستورية في مجال الرقابة (ملتمس الرقابة، الأسئلة، سحب الثقة، لجان تقصي الحقائق) ما زال ضعيفا بسبب طبيعة الإجراءات والشروط الدستورية ذات الصلة[1]، بيد أن المطلوب من البرلمان أن ينتقل على صعيد أدائه

---

(1) - فعلى سبيل المثال لا تخضع الحكومة حين تعيينها لتنصيب مزدوج من قبل الملك والبرلمان، بل تصبح قانونية بمجرد الإعلان عن تشكيلها من طرف الملك وفقا للفصل الرابع والعشرين من الدستور. كما أن البرلمان مقيد في وضع نظامه الداخلي، حيث يحتاج إلى موافقة المجلس الدستوري عليه قبل الشروع في العمل به (ف 44)، وليست ثمة سلطة حقيقة في المجال المالي، إضافة إلى صعوبة تحقيق الأغلبية المطلقة المطلوبة لسريان نفاذ ملتمس الرقابة، أي استقالة الحكومة، بسبب التكوين الفسيفسائي للبرلمان.

من الأنماط التقليدية للعمل التشريعي إلى مرحلة الإبداع والفعالية والاستغلال العقلاني لما هو متاح ومباح، غير أن ذلك يشترط ثقافة جديدة تعيد الاعتبار إلى مفهوم وظيفة التمثيل ومقاصده. فبرلمان المستقبل، الفعال والعقلاني، يستلزم نخبة برلمانية حاملة القيم نفسها، ولن يتأتى ذلك ويتحقق على صعيد التطبيق إلا حين تسود روح الكفاءة والمسؤولية في عملية انتقاء المترشحين القادرين على إدراك مغزى وظيفة التمثيل وأبعادها، والأكثر من ذلك المستعدين للمساءلة والمحاسبة عن أعمالهم داخل هيئاتهم السياسية، وفي علاقاتهم الأدبية بالجسم الانتخابي الذي فوض السيادة لهم.

يمكن التمييز في إطار إصلاح المؤسسة البرلمانية بين مستويين اثنين:

أولا - المستوى البنيوي

يتعلق المستوى الأول **بجوهر الفكرة البرلمانية** والأدوار المنوطة بها والرهانات المتوخاة منها داخل النسق السياسي المغربي. فبخصوص هذه النقطة المفصلية **لم يحدث أي إصلاح نوعي من شأنه تغيير قسمة السلطة كما تم تكريسها في الدستور الأول لعام 1962،** بل نذهب إلى القول أن الممارسة التي أعقبت تعطيل التجربة البرلمانية الأولى (1963 - 1965) وإعلان حالة الاستثناء (1965 - 1970) دفعت في اتجاه تراجع وتقهقر وظائف البرلمان لصالح تقوية المؤسسة الملكية، وتعزيز هيمنة الحكومة على المؤسسة التشريعية، باستثناء الترميمات التي أدخلتها مراجعة كل من 4 سبتنبر/ أيلول 1992 و13 سبتنبر/ أيلول 1996. **ظل البرلمان طيلة أكثر من أربعة عقود رهين توزيع السلطة غير المتكافئ التي كرستها الوثيقة الدستورية التأسيسية (1962)، باسم العقلنة البرلمانية المستوردة من تجربة الجمهورية الخامسة الفرنسية، وبفعل التأويل المعطى لمبدأ فصل السلطات، وبسبب الممارسات المشينة التي شابت العمليات الانتخابية، ونتيجة تدهور نظام القيم المفرز للنخبة البرلمانية داخل الأحزاب السياسية. لذلك، يعتبر أي تطور إيجابي حاصل على هذا المستوى كفيلا بإعادة الاعتبار إلى مفهوم وظيفة التمثيل الذي يشكل البرلمان إطار ممارسته بامتياز.**

يقترح التقرير ثلاثة مداخل لتغيير مكانة البرلمان وإعادة موقعه ضمن النسق السياسي المغربي، وهي في جوهرها تحتاج إلى شروط سياسية ومجتمعية نوعية لا نلمس وجودها بالقدر الكافي الآن، إذ يرتبط تحققها الكامل بمدى قدرة الفاعلين السياسيين على إعادة صياغة عقد اجتماعي جديد مؤسس على قدر كبير من التوازن في توزيع السلطة والثروة.

1 – في الحاجة إلى توزيع دستوري جديد للسلطة

لم يشهد المغرب تغييرًا نوعيًا لتوزيع السلطة على الرغم من المراجعات (70 – 72 – 92 – 96) التي طالت الوثيقة التأسيسية الأولى، فقد تمت المحافظة على التوزيع نفسه مع التأرجح بين الابتعاد أو الاقتراب من دستور 14 دسنبر/ كانون الأول 1962. لذلك، ظل البرلمان «معقلنا» (مقيدا)، وقد أضيفت إلى هذه الخاصية المستوردة ممارسات مشينة (ضعف حيادية العمليات الانتخابية، التراجع التدريجي للنخبة البرلمانية)، عمقت أفول القدرة الاقتراحية للبرلمان، وساهمت في تقهقر صورته لدى الناس. ليس في وسع التقرير بسط التغييرات الدستورية المطلوبة لإعادة الاعتبار للبرلمان لأن المقام لا يسمح بذلك، غير أن بوسعه الإشارة إلى أهمية **أن تتقوى العناصر المدعمة للبرلمان في علاقته بالملك (إعادة النظر في مفهوم وظيفة التمثيل وفصل السلطات)، انبثاق الحكومة عن الأغلبية البرلمانية بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج سياسية وقانونية في علاقة السلطتين، مما يعني سياسيا صيرورة البرلمان سلطة فعلية وليس مرفق خدمة.**

2 – في ضرورة دمقرطة الفعل الحزبي

يعتبر العمل البرلماني فعلا حزبيا بامتياز، لذلك يرتهن المفعول المنتظر من تغيير **الدستور بمدى تعمق قيمة الديمقراطية في الممارسة الحزبية**. فليس المطلوب أن يكتسب البرلمان موقعه الطبيعي في المنظومة الدستورية والسياسية وتعضد سلطاته تجاه الملك والحكومة فحسب، بل الواجب أن تستوعب الأحزاب قيمة هذا التحول وتعمل على **تعميقه بإمداد البرلمان بنخبة قادرة على استيعاب مفهوم وظيفة التمثيل والسعي إلى** الاجتهاد والمبادرة والفعل والمتابعة والتقييم، الأمر الذي **يستلزم تغييرا**

نوعيا وعميقا في الممارسة السياسية الحزبية. فقد أثبتت سيرورة التعددية الحزبية في المغرب، في علاقتها بالتجارب البرلمانية المتعاقبة، أن **مفاصل أساسية من وهن العمل البرلماني مرتبط بشكل جوهري بواقع الفعل الحزبي ومحدودية الديمقراطية داخل تنظيماته وفي ما بينها. صحيح أن عوامل متعددة ساهمت في تعطيل مفهوم وظيفة التمثيل وإبعاده عن دلالاته السياسية والثقافية، وفي صدارتها عسر انغراس مبدأ الحيادية الايجابية في ثقافتنا الانتخابية، بيد أن بعضا من الأحزاب ليس بيسير تقاسم مع الإدارة مسؤولية تفقير مفهوم وظيفة التمثيل وتحويله إلى فرصة للاغتناء والإثراء بدون سبب**. . وبالنتيجة، شجع على تقهقر صورة البرلمان في المخيّلة الاجتماعية للجسم الانتخابي، فليس صدفة أن بقيت آخر الانتخابات التشريعية في المغرب (27 سبتنبر/ ايلول 2002) دون عتبة 36 % على صعيد المشاركة الفعلية.

3 – في الحاجة إلى نخبة برلمانية ذات ثقافة سياسية ديمقراطية

تمثل الثقافة الديمقراطية شرطا واقفا لقيام برلمان المستقبل، وليس البرلمان الافتراضي أو المتخيل، ويشدد التقرير على وهن الثقافة السياسية الديمقراطية كمصدر من المصادر المفسرة لمحدودية أداء البرلمان المغربي، بل **نعتبر مسؤولية ما آلت إليه المؤسسة التشريعية مشتركة، وإن بدرجات متفاوتة، بين الدولة ومختلف الفاعلين السياسيين.**

لقد ساهمت الدولة في استيلاد نموذج قيم حول البرلمان إلى مرفق للاغتناء، عبر شراء الذمم، وتوظيف سلطة المال، وترتيب بناء التوازنات داخل المؤسسة التشريعية، بيد أن الدولة لم تكن وحدها صانعة هذا النموذج، فقد وجدت من استنفاد قوتها التوزيعية بالاصطفاف إلى جانبها والتماهي معها، وفي القوى التي مارست المعارضة حيال عدم نزاهة الدولة وحيادها، اكتشفت مع قدم تجربتها في المعارضة أن الديمقراطية في الدولة ومؤسساتها تبدأ من بناء الديمقراطية في «الأنا»، أي في الحزب، باعتباره كيانا مستقلا عن الدولة ونموذج قيمها. لذلك، ترتب عن عسر انغراس قيمة الديمقراطية داخل الأحزاب عسر تكون نخبة برلمانية محترفة قادرة على مراكمة ثقافة سياسية ديمقراطية جديرة بالمحافظة على المغزى العميق لمفهوم وظيفة التمثيل ودلالاته السياسية والثقافية.

ثانيًا – على المستوى الأفقي

يرتبط المستوى الثاني **بالإصلاحات الأفقية الخاصة بعلاقة البرلمان بالحكومة والتي لا تمس عمق السلطة كما نظم توزيعها الدستور الأول (1962)**، سيما من زاوية مكانة المؤسسة الملكية والممارسات التي تراكمت لاحقا نتيجة التأويلات التي مست بعض مقتضيات الدستور والمفاهيم الأساسية ذات الصلة بسير الحياة السياسية. فقد شهدت المؤسسة التشريعية سلسلة من الإصلاحات تراوحت بين التراجع عن روح دستور 1962، كما حصل في دستور 28 يوليو/ تموز 1970، أو السعي إلى العودة إليها كما تم في الدستور الثالث (10 مارس/ آذار 1972)، وبشكل ملحوظ في مراجعتي 1992 و1996. **والحال أن الإصلاحات من هذا المستوى ظلت في مجملها مندرجة ضمن سقف ما ورد في الوثيقة الدستورية التأسيسية لعام 1962، أي برلمان معقلن (مقيد) على صعيد اختصاصاته، محدود الأدوار والوظائف، غير ممتلك للإمكانيات الدستورية والشروط الموضوعية لمراكمة ممارسة فعالة وعقلانية ومبدعة في علاقته بمختلف المؤسسات السياسية.**

يشدد التقرير على أن الصلاحيات الممنوحة دستوريا للمؤسسة التشريعية **لم يتم استغلالها بالقدر الأمثل، وأن المطلوب تفعيلها بالشكل الذي يجعل البرلمان أمينا على الشرعية الدستورية، أي فرض احترام تطبيق ما ورد في الوثيقة الدستورية. فليس هناك ما يمنع من استثمار كل الاختصاصات المخولة له دستوريا عبر النقاش، والتداول، والاختلاف، والبحث عن التوافقات غير المضرة بمكانته المفترضة كقوة اقتراحية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى. فمن الجدير بالملاحظة أن البرلمانية وإن شهدت تراجعا متدرجا في مجمل التجارب، بما فيها النظم الأعرق ديمقراطيا، فقد ظل البرلمانيون مستشعرين قيمة مفهوم وظيفة التمثيل، مجتهدين في الدفاع عن القضايا الكبرى للأمة، تدعمهم في ذلك أحزابهم وتنظيماتهم السياسية، ويسندهم الرأي العام المواكب بالنقد والتقويم لأعمالهم.** فمن العناصر الجديرة بالاهتمام في إطار الإصلاح الأفقي، الذي لا يمس النواة العميقة لبنية السلطة كما دسترتها الوثيقة الدستورية لعام 1962، نذكر:

1 - احترام مقتضيات الدستور والقوانين ذات الصلة (النظام الداخلي أساسا) بالعمل البرلماني، سواء تعلق الأمر بالمساطر والإجراءات، أو بواجبات البرلمانيين وحقوقهم والتزاماتهم، من قبيل إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها والتداول في شانها والتصويت عليها، سواء داخل اللجان أو عبر الجلسات العامة أو ما بين الدورات، والأمر نفسه ينطبق على احترام الحضور وتفعيل المقتضيات الناظمة له، مما يساعد على جعل البرلمان سلطة فعلية للتشريع والرقابة، وليس مرفقا لتقديم خدمة.

2 - اصلاح النظام الانتخابي بما يجعله قادرا على محاربة استعمال المال غير المشروع بشقيه العام والخاص. فقد تبين ان نظام الانتقال من الاقتراع الاحادي الاسمي الاكثري على دورة واحدة الى الاقتراع باللائحة لم يحل المشكلة، بل خلق تقاليد وطقوسًا جديدة في هذا المضمار، كما يجب تعزيزه باصلاح التقطيع الانتخابي، لما له من صلة وثيقة به.

3 - تكمن اهمية اصلاح التقطيع الانتخابي في تيسير صلة النواب بالناخبين. فقد تبين كيف يحول التقطيع الحالي دون امكانية تواصل النواب، في بعض جهات ومناطق المغرب الموسومة بشساعة جغرافية الدوائر، بناخبيهم، مما يؤثر على عملهم البرلماني.

4 - يتطلب النظام الداخلي لمجلسي البرلمان مزيدا من الاصلاحات بُغية خلق نوع من الموائمة بينهما. فعلى الرغم من التعديل الذي شهده النظام الداخلي في مايو/ أيار 2004، كشفت الممارسة عن استمرار وجود ثغرات من شأنها التاثير سلبًا على عمل البرلمان، سيما من زاوية التكامل المفترض بين المجلسين.

5 - تعزيز الاستقلالية المالية للبرلمان، سواء بالنسبة لموارده الخاصة وطرق صرفها وتدبيرها، أو بالنسبة للسلطة المالية التي تمنحه اياها الوثيقة الدستورية، وفي هذا الصدد يقع التشديد على ضرورة تعديل الفصل الحادي والخمسين من الدستور بشكل تصبح احكامه واضحة بالنسبة للسلطة البرلمانية في مجال اعداد قوانين المالية، خلافا لما هو حاصل الان حيث تسيطر الحكومة [وزارة المالية] على كل شيء.

6 - يندرج ضمن الإصلاح الأفقي تدعيم قدرات العمل البرلماني من ناحية الموارد البشرية والوسائل اللازمة لنشاطه. يحتاج البرلمان المغربي إلى بيروقراطية، بالمعنى الإيجابي، قادرة على إمداده بالقوة الضرورية لتطوير عمله الإداري والفني، والحال أن الأمر يقتضي:

أ - إحداث هيكل تنظيمي organigramme يوضح مصالحه وأقسامه ويحكم علاقات مكوناته بقدر كبير من الوضوح في الوظائف والمسؤوليات.

ب - تعزيز القدرة البشرية لموظفيه بمختلف درجاتهم، مع إخضاع نظام الانتقاء لمقاييس الاستحقاق والكفاءة وجودة المردودية.

ج - تدعيم الإمكانيات التواصلية للبرلمان عبر توسيع دائرة الاستفادة من الفرص التي تتيحها الثورة الرقمية والتكنولوجيات الجديدة.

د - تعزيز صورة البرلمان لدى المواطنين بجعل الولوج إلى محفوظاته وأرشيفه وذاكرته ممكنا وميسرا.

هـ - إدخال التكوين المستمر وبناء القدرات في الثقافة البرلمانية، وتشجيع الانفتاح على بيوت الخبرة والكفاءات التي من شانها مساعدة المؤسسة التشريعية على اكتساب المهارات اللازمة في القضايا ذات الطبيعة الفنية الدقيقة والمعقدة.

7 - أهمية اصلاح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية بما يسمح باحترام تطبيق القانون عليها، أي على البرلمان بمختلف مكوناته. فقد بينت التجربة كيف ان البرلمان لم يذهب بعيدا في تطبيق النصوص ذات الصلة بالجزاءات الخاصة بالتغيب عن الجلسات العامة [الاقتطاعات من التعويضات]، والترحال من حزب إلى آخر، ورفع الحصانة البرلمانية، حين تكون مقتضياتها سارية في حق العضو، واحترام مسطرة المناقشة والتصويت، والتقيد بالآجال القانونية الخاصة بالمساطر التشريعية، والتصريح بالممتلكات وتقديم الاثباتات اللازمة لذلك.

على سبيل الختم

إذا كان التغيير البنيوي للبرلمان المغربي سيرورة مركبة ومعقدة، ولربما غير ممكنة في الزمن المنظور (والمتوسط)، فإن الإصلاح الأفقي ممكن وضروري ومتاح. ولربما يشكل جسرا نحو برلمان المستقبل: البرلمان الفعال والعقلاني.

قائمة المراجع

أ – الوثائق:

1 – دساتير المملكة المغربية لسنوات 1962/ 1970/ 1972/ 1992/ 1996.

2 – النظام الداخلي كما اقره مجلس المستشارين في 14 ابريل 1998، مصلحة الطباعة والتوزيع، مجلس المستشارين.

3 – حصيلة اشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية 1997 .2002.

- الخطب الملكية أمام البرلمان، 1956 .2002.
- خطب رئيس مجلس النواب، 1997 . 2002.
- حصيلة اشغال مجلس النواب، 2000 . 2001.
- حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة ابريل 2003.
- حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة اكتوبر 2002.
- حصيلة اشغال مجلس النواب، الولاية التشريعية الثالثة، 1997 . 2002.
- حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة ابريل 2002.
- حصيلة اشغال مجلس المستشارين، دورة اكتوبر 2003.

4 – كل شيء عن الانتخابات التشريعية 1997، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، ط1، 1998.

5 – القانون الانتخابي الجديد، منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، ط1، 1997.

ب – المراجع:

1 – أمحمد مالكي

- الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، [مراكش: المطبعة الوطنية، 2001].
- الانظمة الدستورية الكبرى، [مراكش: المطبعة الوطنية، 2005].
- التجربة البرلمانية السادسة [1997.2002]، [مراكش: المطبعة الوطنية، 2006].
- الديمقراطية داخل الاحزاب في البلاد العربية [بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005]. [جماعي].

2 - رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب دراسة وتعليق، المملكة المغربية، البرلمان، مجلس النواب، ط1، 2005.

3 - عبد الاله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، 3 أجزاء، [الدار البيضاء: مطبعة المعارف الجديدة، 2002].

4 - محمد الغالي، التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب 1984 . 2002.

5 - البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ج2، اعمال الندوة المنظمة من طرف كلية الحقوق، الرباط، 1984، [الدار البيضاء: دار طوبقال للنشر، 1984].

6 - التجربة البرلمانية الرابعة 1984 .1992، [ندوة]، منشورات كلية الحقوق، 1996.

ملاحق

– 1 – ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب).

– 2 – محضر ورشة العمل عن البرلمان في المغرب.

- 1 - ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب)(1)

تقديم: الفرضيات والاختيارات المنهجية الأساسية

إن دراسة دور البرلمان في مجال إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العمومية تستلزم محاولة الإجابة على عدد من الأسئلة ذات الأهمية المنهجية والعملية: ما هي الإمكانيات والحدود المعيارية والعملية الموضوعة أمام التداول حول التفضيلات préférences وكيف تطرح أسئلة القيم والتفضيلات في سياق انتقالي؟ ما هي الكفاءات التي يتعين أن تتوفر لدى الفاعل السياسي لإنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية؟ حيث لا يتعلق الأمر هنا فقط بالكفاءة التقنية وإنما أيضًا بالكفاءة اللغوية والخطابية الخاصة بالسياسات العموميةpolicy linguistic competence (2) ثم ما هي الإمكانيات الفعلية للانتقال من برلمان يكتفي بإعمال آليات المراقبة الكلاسيكية إزاء السياسات العمومية إلى برلمان مبتكر ومقيم؟

تعتبر الفرضيات التالية محاولة تركيبية لتقديم عناصر إجابة مؤقتة عن هذه الأسئلة.

1) يفترض أن تساهم آليات العقلنة البرلمانية parlementarisme rationalisé التي تمت تبيئتها في السياق المغربي منذ دستور 1962 في إضعاف دور البرلمان في مجال صياغة، تتبع، مراقبة وتقييم السياسات العمومية. وتتضح أهمية هذه الفرضية إذا ما تم استحضار الاعتبارات التالية:

---

(1) أعدّ هذه الورقة الدكتور نذير المومني.

(2) - Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», p. 3.

● استيراد وتبيئة العقلنة البرلمانية تم في سياق لم يسبق أن عرف مشاكل البرلمانية parlementarisme [1]. كما يمكن افتراض أن استيراد وتبيئة دستور الجمهورية الخامسة كان محكوما بمنطق رئاسوي présidentialiste وسلطوي autoritaire.

● تزايد وزن السلطة التنفيذية الذي ينجم عادة عن هندسة دستورية قائمة على البرلمانية المعقلنة يؤدي في الحالة المغربية إلى مضاعفة مفعول التوازنات الدستورية الأساسية المختلة لصالح المؤسسة إزاء البرلمان من جهة، بالإضافة إلى تعميق اختلال توازن ثنائية السلطة التنفيذية Dualisme de l'exécutif بين المؤسسة الملكية والوزير الأول على حساب هذا الأخير.

● بالرغم من الأهمية الفائقة لدراسة مساطر التداول والنقاش حول السياسات العمومية، ينبغي الانتباه إلى أن مختلف المطالبات بتصور أكثر محدودية لدور البرلمانات، تحاول شرعنة ذاتها انطلاقا من معاينة تتمثل في كون القرارات السياسية أصبحت تتخذ بناء على مساطر جديدة كالمساومة مثلا، وهي مساطر نمت على هامش البنيات الكلاسيكية لممارسة السلطة أي التراتبية والديمقراطية، حيث لا يمكن انتظار توازن مستديم للمصالح[2]. وبعبارة أخرى، يتعلق الأمر بالانتقال من رؤية دولتية متمركزة Stato - Centrique حول السياسات العمومية (وهي رؤية

(1) - عكس ما عرفته فرنسا مثلا في ظل الجمهوريتين الثالثة (1875-1946) والرابعة (1946-1958). ولهذا السبب كانت العقلنة البرلمانية إحدى المحاور الأساسية في أجندة إعداد دستور الجمهورية الخامسة حيث كان محور تنظيم أشغال البرلمان أحد العناصر الأساسية التي تجسدت عبرها فكرة «عقلنة العمل البرلماني» خاصة فيما يتعلق بضبط الحكومة لجدول الأعمال, وإخضاع النظام الداخلي للغرفتين إلى الرقابة الدستورية القبلية, انظر بهذا الصدد

Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 18me édition, Ed. Armand Colin, Paris, 2001, p. 368.

(2) - Jürgen Habermas, »L'espace public: Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise«, traduction de l'allemand par Marc B. de Launay, Ed. Payot (coll. Critique de la politique), 1993, Paris, p. 207.

القانون العام) إلى معاينة مفادها أن أشكال التعبير الحالية عن التفضيلات أصبحت حاليا أقل شكلية وغير مسطرية non - procédurale [1].

2) علاوة على فرضية آثار العقلنة التي يمكن اختبار صلاحيتها عبر تحليل النص الدستوري والقانونين التنظيميين لمجلسي النواب والمستشارين وبشكل خاص تحليل مساطر وإجراءات التداول الخاصة بالبرلمان، هناك فرضية أخرى تتمثل في أن محدودية الموارد البشرية، المادية والتقنية عوامل تساهم أيضا في الحد من دور البرلمان في مجال السياسات العمومية.

3) أحد عناصر النواة الصلبة لاتفاق المجموعة العلمية والمتقاسمة بين مختلف النماذج التحليلية للانتقالات نحو الديموقراطية، هو اللايقين Uncertainty الذي يميز السياقات الانتقالية. إن نفس القناعة تجد صداها في مختلف نظريات تحليل السياسات العمومية الحالية، حيث تتوزع عناصر الغموض واللايقين بين التفضيلات الإشكالية problematic preferences، تكنولوجيا سياسية غير واضحة وأنماط مشاركة متغيرة[2]، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تزايد الطلب السياسي والاجتماعي على المشاركة في الفترات الانتقالية من جهة، ومأزق صانعي السياسات العمومية الذين يوجدون أمام ضرورة التحكيم بين الأولويات والمصالح المتعارضة المتزايدة حجما ونوعا في ظل السياق الانتقالي، في نفس الوقت الذي يكون فيه المطالبون والمدافعون عن قضية اقتصادية أو اجتماعية ما مزودين بتصور واضح عما يريدون كما أن لهم تفضيلات واضحة.

إن محاولة اختبار صلاحية هذه الفرضيات، تستلزم من معد الورقة اقتراح مجموعة من الاختيارات المنهجية الأساسية التي سيتم استحضارها سواء في الدراسة المعيارية للنصوص أو في دراسة الحالات العملية.

(1) - Gilles Massardier, Politiques et action publiques, Ed. Armand Colin, Paris, 2003, p. 23 et 61.

(2) - Nikolas Zakariadis, «Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies», Georgetown University Press, Washington D.C., 2003, pp. 153-158.

● تفترض النظرية الفئوية الجديدة néo - corporatiste أن السياسات العمومية هي نتاج علاقات خاصة للدولة مع بعض المجموعات والأوساط المنتقاة، كالتمثيليات المهنية الأكثر تأثيرا (منظمات أرباب الأعمال، الاتحادات القطاعية fédérations sectorielles والنقابات. . .) ويحاول كل قطاع فرض منطقه لإعادة الإنتاج كغاية قصوى، مما يؤدي إلى بروز تناقضات محتملة بين المطالبات الخاصة والصالح العام، وهنا فإن المحدودية المعيارية والتقنية لدور البرلمان في إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية وكذا التأثير المتفاوت وغير المعروف بدقة للضغط lobbying يؤدي إلى صعوبة التحكيم بين المصالح المتعارضة[1].

● يعتبر التداول délibération عنصرًا أساسيًا حتى في الديمقراطية التمثيلية على الأقل في بعض الكتابات التأسيسية ككتابات Edmund Burke [2]. في المقابل تفترض صدقية التداول authenticity of deliberation أن يتضمن التواصل تفكيرا حول التفضيلات بشكل غير إكراهي[3]. من هنا تكمن أهمية استعمال الأدوات المنهجية التي يقترحها هابرماس في كونها تتيح التمييز بين السياسة كنقاش حول أسئلة القيم، وبين السياسة كمجموعة من أسئلة التفضيلات[4]. وعلى هذا الأساس يفترض أن تنعكس مضامين الشرعية الجوهرية بما هي توزيع معين للموارد الرمزية، وتحديد لمواقع الفاعلين المتفاوتة على الشرعية المسطرية وإجراءات التداول

(1) - Gilles Pollet, Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques: essai de modélisation. travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique, in (sous la dir). d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin: «La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel», Ed. L'Harmattan, Paris, 1995, pp. 25-49.

(2) - انظر بهذا الصدد:

Jon ELSTER, «Introduction», in: Jon ELSTER (Ed). «Deliberative democracy», Cambridge, New York, Oak Leigh, Cambridge University Press, 1992.

(3) - John S. DRYZEK, «Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations», Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 162.

(4) - Jürgen Habermas, «Three normative models of democracy», in: «Democracy and difference, contesting the boundaries of the political», Edited by Seyla Benhabib, Princeton University Press, New Jersey, 1996. p. 23.

واتخاذ القرار البرلماني المتعلق بالسياسات العمومية، وذلك عبر تحويل اللغة السياسية إلى لغة مسطرية[1].

● ينتظر أن يساهم مفهوم المرجعية le référentiel [2] كما تم إنتاجه وتداوله في تحليل السياسات العمومية, في تقديم عناصر لتفسير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية في حالتنا. بهذا الصدد يمكن تقديم عدد من الملاحظات الأولية تستهدف استكشاف إمكانية استثمار مفهوم المرجعية في حالتنا باعتبار أن المفهوم يتضمن أربعة مستويات:

● القيم والتمثلات الأساسية[3]، وهنا يسجل تقلص النقاش حول القيم بفعل أثر «الظاهرة التوافقية» خاصة بعد 1998 مقارنة بالفترة السابقة التي شهدت مساءلات أساسية بخصوص قيم السياسات العمومية، من قبل أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان، وغالبا ما تمحورت هذه المساءلة حول الآثار الاجتماعية للسياسات الاقتصادية الليبرالية.

● المعايير normes المتعلقة بمبادئ العمل العمومي l'action publique، وهنا ينبغي استحضار الموقع المعياري للبرلمان إزاء السلطة التنفيذية بقطبيها (الملك والحكومة) من منظور السياسات العمومية، ومن زاوية التوازنات الدستورية الأساسية باستحضار متغيرين هما «أثر العقلنة البرلمانية» من جهة، واختلال التوازن الداخلي بين قطبي السلطة التنفيذية» من جهة أخرى.

● اللوغاريتمات algorithmes، وهي تحيل على العلاقات السببية التي تعبر عن نظرية للفعل وتتخذ شكل الصيغة المنطقية التالية (إذا كان - فإن). وهنا يمكن تقديم معطى مفاده أن البرلمان في حالتنا يتمتّع بقدرات محدودة لتحدي واقتراح

(1) - Dominique Rousseau, «Les constitutionnalistes, les politistes et (le renouveau) de l'idée de constitution», C.U.R.A.P.P.: Droit et Politique, Ed. P.U.F., 1993, pp. 40-52.

(2) - Pierre Muller, «Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde», in (sous la dir). d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin: «La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel», Ed. L'Harmattan, Paris, pp. 153-189.

(3) - كالعدالة والإنصاف مثلا.

سيناريوهات بديلة للسياسات العمومية المعروضة والمطبقة من قبل الحكومة لأسباب داخلية متعددة (تقنية, ضعف الولوج إلى المعلومات، مشكلة الموارد البشرية) ولكن أيضا لأسباب خارجية تتمثل في تناقص الخيارات السياسية البديلة على المستويين الدولي والوطني، خاصة منذ بداية التسعينات.

● الصور images، وهنا تعاني المؤسسة التشريعية من وجود عدة صور ذهنية تساهم في تفاقم العجز القيمي والعملي في الشرعية (déficit axiologique et pratique de légitimité). فإضافة إلى العجز القيمي المتجسد في الوضع الدوني لتمثيل الأجزاء (تمثيل الفئات الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية) من طرف المؤسسة التشريعية، مقارنة بالتمثيل الأسمى للأمة (الملكية)، تضاف صور ذهنية أخرى تعطي أساسا عمليا (وليس قيميا فقط) لهذا العجز في الشرعي، وهي صور متداولة على مستوى الحس المشترك le sens commun واللغة السياسية على نطاق واسع (التغيب، الترحال السياسي، عدم الفعالية، البطء).

● يتعين أيضا استحضار المكون الخطابي المتعلق بالتداول حول مسار السياسات العمومية، وهو ما يفترض دراسة البناءات الخطابية constructions discursives للفاعلين، وطريقة عرضهم لتجاربهم المعيشة حول السياسات العمومية (expériences vécues[1]). وهذا أيضا دافع أساسي لاقتراح دراسة عدد من الحالات بناء على التقارير التي تشكل تسجيلا للحظات التداول ولجزء من التجارب المعيشة لفاعلي السياسات العمومية[2]. بهذا المعنى يمكن افتراض أن عددا كبيرا من الممثلينreprÕsentants يمكن أن يقصوا من إمكانية إنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية لأنهم لا يتمتّعون بالكفاءة اللغوية، الخطابية والتقنية الخاصة

(1) - حول مفهوم السياسات العمومية كتجارب public policy as narratives انظر بهذا الصدد:

Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative practies», Ed. Oxford University Press, 2003.

(2) - Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», European Consortium of political research, 29th Joint Sessions of Workshops, 6-11 April, 2001, p. 1.

بلغة السياسات العمومية، ويحتمل ألا يتم الاستماع إليهم من طرف صانعي السياسات العمومية بدعوى أن خطابهم «سياسي، غير تقني» وربما «لا عقلاني» أو «غير واقعي» إذا تم الانطلاق من فرضية وجود لغة خاصة بالسياسات العمومية تبعا لكل قطاع[1]. فيمكن أيضا افتراض وجود حدود خطابية، علاوة على الحدود العملية والمعيارية، ففي حالة قانون المالية مثلا, إذا لم يتحدث ممثلو الأمة نفس اللغة المتخصصة المتعلقة بالمالية العامة، فإن فرص الاستماع إليهم من قبل خبراء وزارة المالية تبقى محدودة. إذن يتعلق الأمر بمشكلة الاعتراف بالآخر كمحاور جدي متمتع بحق الكلام العمومي, الذي يتم اختبار صلاحيته نقديا في مسار حواري.

I: البرلمان بين آليات التشريع والمراقبة الكلاسيكية وإمكانيات التقييم: دراسة معيارية وعملية

لأن البرلمان يمارس جزءا مهما من دوره في السياسات العمومية عبر التشريع والمراقبة[2]، كان لا بد إذن من دراسة الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب[3] ومجلس المستشارين[4] للتعرف على الإمكانيات والآليات وكذلك الحدود المعيارية لدور البرلمان في صنع، تتبع وتقييم السياسات العمومية من منظور ينطلق من افتراض تفاوت قدرات الفاعلين[5] asymétrie des capacités des

(1) - Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», p. 2.

(2) - في إطار مجال القانون الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه فإن له حسب الفصل 46 «صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارًا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية».

(3) - كما صادق عليه مجلس النواب بتاريخ 29 يناير 2004.

(4) - يتضمن النظام الداخلي لمجلس المستشارين مقتضيات مشابهة, لذا تم الاحتفاظ بالنظام الداخلي لمجلس النواب لدراسة الفرضيات المشار إليها في العناصر التقديمية.

(5) - Andy Smith, «Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network», in (sous la d). d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin: «La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel», pp. 103-125.

acteurs، وهنا فإن تعريف Pierre Bourdieu الشهير للحقل السياسي le champ politique يكتسي أهمية بالغة لقراءة الحدود المعيارية على ضوء الإمكانيات الفعلية المتاحة أمام البرلمان في مجال إعداد، مراقبة وتقييم السياسات العمومية. إن إجراء تطبيق بسيط لتعريف الحقل السياسي على موضوع دور البرلمان في السياسات العمومية، وفي حالة المغرب تحديدا قد تمكننا من إدراك هذه الأهمية[1].

وهنا يبدو من الأهمية بمكان ألا تقتصر الورقة على وصف شامل للمقتضيات المعيارية المتعلقة بالآليات التي يتمتع بها البرلمان عادة في ظل برلمانية معقلنة، بقدر ما يتعين استحضار أمثلة ذات طابع مركزي لاختبار الصلاحية العملية لهذه المقتضيات. كما أن الهدف المنهجي الأساسي من هذا الوصف المعياري هو تقديم إطار لدراسة الحالات التي ستكون موضوع القسم الثاني من الورقة.

(1) « - Le champ politique est le lieu où s’engendrent, dans la concurrence entre les agents qui s’y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits au statut de consommateurs, doivent choisir, avec des chances de malentendu d’autant plus grandes qu’ils sont plus éloignés du lieu de production ( ) C’est dire que le champ politique exerce un effet de censure en limitant l’univers du discours politique et, par là, l’univers de ce qui est pensable politiquement».

«La représentation politique¤ éléments pour une théorie du champ politique», Actes de la recherche en sciences sociales, n: 36-37 1981, pp. 3-4.

عناصر تعليق:

1) التفوق الكمي والنوعي للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة بتقديم مشاريع قوانين يفترض أن البرلمان أكثر بعدا (مقارنة بالحكومة) عن موقع إنتاج السياسات العمومية.

2) يكون البرلمان مطالبا بالمشاركة في تحديد الاختيارات الأساسية المتعلقة بالسياسات العمومية في ظل سياق متسم بندرة المعلومات وصعوبة الولوج إليها ومحدودية الموارد التي تمكن من تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية, مما لا يترك للبرلمان إلا خيارات محدودة.

3) الدور الاستراتيجي للمؤسسة الملكية في تحديد أجندة السياسات العمومية, حيث تساهم المنتجات الخطابية للمؤسسة الملكية وخاصة خطاب افتتاح الدورة التشريعية لأكتوبر في تأطير مجال المفكر واللامفكر فيه سياسيا بخصوص السياسات العمومية.

1 – اللجان البرلمانية كموقع للتفاوض حول السياسات العمومية

يشير الدستور إلى وجود لجان دائمة[1]، ويحدد النظام الداخلي لمجلس النواب ولمجلس المستشارين, عدد اللجان، اختصاصاتها، تأليفها والقواعد المتعلقة بسير أشغالها.

بالنظر إلى موضوع الورقة، ولكون الهدف الأساسي من عرض المعطيات المعيارية هو تقديم عناصر إطارية لدراسة الحالات، فإن الاهتمام سينصب على دراسة المقتضيات ذات العلاقة بمجال التداول والمشاركة في إعداد السياسات العمومية، من خلال الإنتاج التشريعي أساسا.

من الناحية المبدئية يعتبر عمل اللجان حرا مع إمكانية إحداث لجان فرعية[2] بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها. كما أن الفقرة 5 من المادة 32[3] تتيح تنسيق عمل البرلمانيين في مجال السياسات العمومية، خاصة في القضايا التي لها امتداد على أكثر من قطاع (المثال الذي يعطى عادة في هذا الصدد هو تكامل عمل لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مع لجنة

(1) – الفقرة 1 من الفصل 42.

(2) – تنص المادة 33 على أن مكتب اللجنة الدائمة يتمتع «بكامل الصلاحية لبرمجة أعمالها وأعمال اللجان المتفرعة عنها، وتسيير مناقشاتها وتحديد مواعيد ومدد اجتماعاتها، والإشراف على وضع التقارير المقدمة إلى الجلسة العمومية باسم اللجنة». و تقابلها المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين. كما يمكن حسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب للجان الدائمة. «أن تستحدث لجانا فرعية بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها و التعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها». وترد نفس الإمكانية في المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) – تنص الفقرة 5 من المادة 32: لكل نائب غير عضو باللجنة الحق في الحضور والمشاركة في أعمالها دون أن يشارك في التصويت. وتقابلها المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

القطاعات الإنتاجية ولجنة القطاعات الاجتماعية) ويتم تفعيل هذه الإمكانية المتمثلة في اجتماع لجنتين أو أكثر بإذن من رئيس المجلس[1].

تمارس اللجان الدائمة دورا استطلاعيا[2]، ويلاحظ أن المطالبة بتفعيل هذا الدور الاستطلاعي أصبحت تطال مجالات كانت تعتبر في السابق خارج النقاش في ما يتعلق بميزانيتها كالدفاع الوطني مثلا. فقد أشار الكولونيل السابق والنائب الحالي، عضو لجنة الخارجية والدفاع بمجلس النواب أحمد زاروف إلى بداية تكريس تدريجي لممارسة جديدة هي مناقشة اللجنة لميزانية الدفاع وهو معطى جديد باعتبار أن هذه الميزانية لم تكن يوما موضع نقاش داخل اللجنة وكان يتم التصويت عليها بالإجماع. في نفس السياق، وفي إطار تفعيل دورها الاستطلاعي، قدمت اللجنة مقترحا بتنظيم زيارات ميدانية للنواب، وتم تقديم تساؤلات من طرف النواب أعضاء اللجنة حول صندوق دعم الدرك الملكي بمناسبة التصويت على ميزانية الصندوق[3]، وبالرغم من أن تجاوب إدارة الدفاع الوطني يبقى محدودا بطبيعة المجال الدفاعي كمجال محفوظ من قبل المؤسسة الملكية، بوصف الملك قائدا أعلى للقوات المسلحة الملكية.

بالنظر للطابع الاستراتيجي لقانون المالية، – والذي يمكن اعتباره بمثابة وثيقة تمويل السياسات العمومية للدولة – يبدو مهما من الناحية المنهجية والعملية التعرف على الإمكانيات المتاحة أمام اللجان بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية من جهة, والحدود العملية لهذه الإمكانيات من جهة ثانية.

يكون مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة معززا بتقرير حول الخطوط

(1) – حسب المادة 38.

(2) – حسب المادة 35 يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب. كما «يعد النواب المكلفون بمهمة الاستطلاع تقريرا من أجل عرضه على اللجنة قصد مناقشته وإحالته على مكتب المجلس». وتقابلها المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) – استجواب مع الكولونيل أحمد زاروف عضو لجنة الخارجية والدفاع بمجلس النواب, أسبوعية الأيام, عدد 218 (12–18 فبراير 2006)، ص6–7.

العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وكذا التوجهات المستقبلية[1]، وبوثائق تتعلق بنفقات مرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة والمؤسسات العمومية. كما يُوضع رهن أعضاء لجنة المالية ملف يحتوي على إحصائيات ومؤشرات اقتصادية ومالية وطنية ودولية من أجل مساعدة اللجنة على استيعاب الظرفية الاقتصادية الوطنية والدولية للتمكن من تحليل المشروع. كما يمكن للنواب أثناء مناقشة قانون المالية أن يطلبوا من الحكومة الحصول على أية وثيقة تتعلق ببنود هذا المشروع ولم يقع إدراجها ضمن المرفقات[2].

يمكن للجنة المالية كباقي اللجان الدائمة أن تمارس دورا رقابيا، عبر تكليف بعض أعضائها باستطلاعات حول شروط وظروف تطبيق قانون المالية، ولها الصلاحية في التوصل إلى المعلومات والمعطيات الضرورية. كما يمكنها أن تطلب من وزير المالية ومن الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية, وتضع تقريرا يعرض على اللجنة للمناقشة[3].

(1) - تنص المادة 124 من النظام الداخلي لمجلسي النواب على أنه: «يودع مشروع قانون المالية للسنة والميزانيات الفرعية المتعلقة به بمكتب مجلس النواب في الآجال المحددة؛ ويشفع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها والآفاق المستقبلية والتغييرات التي أدخلت على المداخيل والنفقات. وتلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة وبعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة وبمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وبالمؤسسات العمومية، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية».

(2) - تنص المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن المجلس يعقد: «جلسة عمومية خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع قانون المالية. يحال المشروع في الحين على لجنة المالية والتنمية الاقتصادية قصد دراسته، وللنواب أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود هذا المشروع لم يقع إيداعها ضمن المرفقات».

(3) - تنص المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: «تقوم لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل النظر في مشروعي قانون المالية وقانون التصفية، من أجل ذلك لها أن تمكن من الاطلاع على الوثائق المتعلقة بنفقات الميزانية العامة وعمليات الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية تطبيقا لأحكام القانون التنظيمي للمالية. ولها أن تستدعي وزير المالية ليدلي ببيانات في الموضوع، كما يمكنها أن تطلب من الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية وعند نهاية السنة المالية».

غير أنه يتعين استحضار مجموع هذه الإمكانيات على ضوء معطى أساسي هو الوضع الاحتكاري لوزارة المالية في ما يتعلق بالمعلومات، وعجز البرلمان – بالنظر إلى ضعف الإمكانيات المادية – عن الولوج إلى الخبرة المضادة الاقتصادية، القانونية والمالية الضرورية لتقديم مقترحات تعديل مناسبة. وتصدق هذه الملاحظات سواء أثناء المناقشة داخل لجنة المالية أو مناقشة الميزانيات القطاعية داخل اللجان القطاعية، حيث يسجل بالإضافة إلى هذا المعطى ضيق آجال تقديم الوزارات للوثائق والبيانات المتعلقة بمشروع القطاعات الداخلة في اختصاصهم بمناسبة مناقشة الميزانيات القطاعية داخل اللجان القطاعية, حيث لا يتعدى الأجل 3 أيام قبل اجتماع اللجنة وهو وقت غير كاف للنواب أو المستشارين من أجل دراسة متأنية للمشاريع.

إلا أن الأكثر أهمية من ذلك تبقى ظاهرة الوضع المتأخر dépôt tardif لمشروع قانون المالية، سيما وأن الدستور أو القانون التنظيمي للمالية (رقم 7 – 98 بتاريخ 26 نوفنبر 1998) لا ينص على أي جزاءات بهذا الخصوص[1]، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرعين أصبحوا أكثر وعيا بالمشاكل العملية التي يطرحها هذا الوضع، ففي تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية 35،05 للسنة المالية 2006 مثلا سجل أعضاء اللجنة ضيق الحيز الزمني المخصص للقانون المالي مقارنة بالحمولة الضريبية المهمة التي ميزت مشروع القانون المالي لهذه السنة بتضمين المشروع لكتاب الوعاء والتحصيل الجامع لكافة مقتضيات الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة وكذا واجبات التسجيل في أفق الإعداد لمدونة عامة للضرائب، وأنه لهذه الأسباب اعتبر أعضاء اللجنة أنه كان بالأحرى عرض هذه المقتضيات بشكل منفصل عن القانون المالي[2].

(1) - Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc», in: Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, textes réunis et présentés par Mohamed Harakat, série management stratégique, n: 6, 2005. Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement, pp. 73-74.

(2) – مقدمة التقرير (ص 2).

2 – دور بعض الآليات المعتادة لمراقبة العمل الحكومي في ظل البرلمانية المعقلنة: نموذج لجان تقصي الحقائق كـ«أداة لتقييم السياسات العمومية»

يمكن القول إن التكريس الدستوري للجان التقصي[1] جاء نتيجة رغبة معلنة من طرف المؤسسة التشريعية واستجابة متأخرة نسبيا للمشرع الدستوري، وبتعبير آخر فإن هذا التكريس هو نتيجة ممارسة[2] سابقة اتّسمت بالتسوية والمقاومة[3]، حيث لم يتم التكريس الدستوري للجان تقصي الحقائق إلا في دستور 1992، وبالمقابل فإن مجلس النواب عبر عن الرغبة في ممارسة دور المراقبة عبر لجان التقصي منذ 1977 عندما قام بإدراجها في نظامه الداخلي, إلا أن الغرفة الدستورية أكدت في قرارها بتاريخ 22 – 4 – 1978 عدم دستورية هذا المسعى[4] مرتكزة في ذلك على

(1) – تنص الفقرة 2 من الفصل 42 من الدستور الحالي (1996) على ما يلي: «علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليه أعمالها, ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية, مادامت هذه المتابعات جارية, وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.
لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها و تنتهي مهمتها بإيداع تقاريرها.
يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق».

(2) – وجدت لأول مرة لجان التقصي في النظام الداخلي لمجلس النواب في أول برلمان سنة 1963, كما أن قرار الغرفة الدستورية القاضي بعدم دستورية إدراج هذه اللجان في النظام الداخلي لم يمنع من تجربة لجان التقصي فعليا في حالتين: لجنة التقصي حول تسرب امتحانات الباكالوريا قدمت تقريرها بتاريخ 11 يونيو 1979، ولجنة تقصٍّ أخرى حول أحداث فاس وطنجة بتاريخ 14 دسنبر 1990، وقدمت تقريرها أمام مجلس النواب في 12 أبريل 1992.

(3) - Mohamed Madani, «Les Commissions parlementaires d'enquõte», in: «L'institution parlementaire au Maroc», Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement, 1re Ed., 2000, Rabat, série «Thèmes actuels», n: 23, pp. 159-167.

(4) – قرار الغرفة الدستورية رقم 4, المنشور بالجريدة الرسمية رقم 3441 بتاريخ 22 أبريل 1978.

حجة أساسية تتمثل في أن دستور 1972 لا ينص عليها ضمن وسائل مراقبة العمل الحكومي[1]. وهنا يتعلق الأمر بحالة تبرز أن التفاوض حول التكريس الدستوري لإحدى الآليات الأكثر كلاسيكية لمراقبة تنفيذ السياسات العمومية من طرف البرلمان قد يستغرق زمنا طويلا.

علاوة على ذلك، يشير عدد من الباحثين في القانون الدستوري، إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعطى المتمثل في الاختلاف الدلالي والوظيفي بين التقصيenquête والمراقبة contrle [2]. وتتضح أكثر أهمية هذا الفرق إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن القسم الثاني من القانون التنظيمي المنشئ للجان التقصي يتصدره عنوان دال هو «جمع المعطيات»[3] والذي يعتبر من اختصاص اللجان عبر الوسائل المنصوص عليها في المادة 8 (الاطلاع على الوثائق، استدعاء الأشخاص الطبيعيين قصد الاستماع إليهم). وإلى هذا تضاف حدود معيارية أخرى تتعلق بعدم شمول اختصاص لجان التقصي لعدد من المجالات المعتبرة ذات الحساسية, بل أيضًا دور الحكومة في ما إذا كانت القضايا موضوع التقصي تدخل في هذه المجالات، ذلك أن المادة 10 من القانون التنظيمي تنص على ضرورة إخبار الوزير الأول في حال ما إذا أرادت اللجنة جمع معلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي والخارجي أو علاقات المغرب مع الدول الأجنبية, حيث يمكن للوزير الأول أن يعترض على ذلك بسبب الطابع السري للوثائق.

كما أن قيودا معيارية أخرى ترد على نتائج عمل اللجنة، مما قد يؤثر سلبا على شفافيته, إذ يجوز حسب المادة 18 لمجلس النواب أن يقرر مناقشة مضمون تقرير

(1) - وقد تم تأكيد هذه الحجة في عدد من قرارات الغرفة الدستورية كالقرار رقم 17 بتاريخ 24 يوليو 1979 والقرار رقم 182 بتاريخ 22 أغسطس 1985.

(2) - Abdelaziz Lamghari, «Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc»; in: «L'institution parlementaire au Maroc», Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement, 1re Ed., 2000, Rabat, série «Thèmes actuels», n: 23, pp. 113-159.

(3) - ظهير شريف رقم 1-95-224 الصادر في 6 رجب 1416 (29 نوفنبر 1995) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 5-95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

اللجنة في جلسة عمومية أو دراسته في جلسة مغلقة، وله كذلك أن يقرر نشر مجموع أو بعض مضمون التقرير في الجريدة الرسمية.

وإذن يمكن إبداء عدد من الملاحظات بخصوص موقع لجان التقصي ضمن مجموع الآليات المتوفرة لدى السلطة التشريعية من أجل مراقبة وتقييم السياسات العمومية، فهناك أولا احتمال ألا يطلع «الناخبون» على النتائج الكاملة لعمل لجان التقصي، كما أن مقتضيات المادة 10 من القانون التنظيمي قد تبقي مجالات حيوية وذات طابع استراتيجي خارج مراقبة وتقييم البرلمان.

لا ينبغي هنا إغفال معطى أساسي يتعلق بوظيفة لجان التقصي كما حددت في الدستور والقانون التنظيمي، حيث يستنتج أنه لا يمكن لها[1] مبدئيا القيام بتحقيقات حول تدبير المرافق والمقاولات العمومية، وإنما يتمثل دورها الأساسي في القيام بتقصٍّ حول حدث معين، له طابع طارئ ومؤقت، وإذا حدث أن قامت اللجنة بمجهود تقييمي فذلك لا يتم إلا بشكل ثانوي، غير مباشر وبمناسبة قضية - حدث معين موضوع التقصي، فبالرغم من أهمية الخلاصات المتوصل إليها في التقييم، فإنه لم يكن بالإمكان تصورها إلا بمناسبة اختلال استلزم إقامة لجنة تقصٍّ. كما أن فعلية effectivité الجزاءات تبقى مرهونة إلى حد كبير بالطبيعة القانونية لنتائج عمل لجان التقصي والتي لا يمكن اعتبارها قرارات وإنما عناصر ومعلومات تستعمل لفائدة المؤسسة البرلمانية[2].

يمكن دعم الخلاصات المتوصل إليها بخصوص عمل لجان التقصي، من خلال قراءة النتائج الواردة في تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي (كانت مؤسسة بنكية عمومية) الصادر بتاريخ 15 فبراير 2001[3]

(1) - عكس فرنسا مثلا, انظر بهذا الصدد:

Mohamed Madani, «Les Commissions parlementaires d'enquête», p. 163.

(2) - Mohamed Madani, «Les Commissions parlementaires d'enquête», p. 167.

(3) - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي (12 يوليو 2000 - 9 يناير 2001) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4874, بتاريخ 21 ذي القعدة 1421 (الموافق ل 15 فبراير 2001) ص477-539.

حيث تقدم 197 نائبًا من الأغلبية بطلب تشكيل اللجنة و ساندتها بالإجماع فرق=

والتعرف على الصعوبات العملية التي واجهتها: فبالرغم من أن اللجنة حصلت على 4298 وثيقة بمساعدة مباشرة من القرض العقاري والسياحي نفسه ووزارة المالية، بنك المغرب وصندوق الإيداع والتدبير والوزارة المكلفة بإعداد التراب الوطني والتعمير[1] فإن اللجنة سجلت بطئا في إمدادها بتلك الوثائق (89 % من الوثائق لم تتوصل إليها اللجنة إلا بعد 3 أشهر من انطلاق عملها)، كما سجلت وجود مشاكل عملية تتعلق بالولوج إلى الأرشيف خاصة بالنسبة لملفات القروض المتنازل عنها أو القروض المسددة.

عرفت اللجنة عدة صعوبات في ما يتعلق باستدعاء الشهود[2]، إذ لم تتمكن اللجنة من الاستماع إلى عدد منهم بالرغم من توجيه الاستدعاءات إليهم بالقوة العمومية بالإضافة إلى عدم دقة عناوين بعض الشهود[3].

يكتسي الإطار التفسيري الذي قدمه التقرير من أجل تشخيص الاختلالات بالقرض العقاري والسياحي أهمية كبرى بالنسبة لموضوع الورقة: إذ تم تفسير تلك الاختلالات بعوامل خارجية (أزمة القطاع السياحي بعد حرب الخليج الأولى 1990 - 1991 والتي أدت إلى مزيد من تمركز المخاطر بالنسبة للبنك حول قطاعي السياحة والعقار باعتبار تخصصه في تمويلهما) وبعوامل داخلية حددها التقرير في انتقال القرض العقاري والسياحي من مؤسسة مالية متخصصة إلى بنك يتعاطى أنشطة

=المعارضة. تم ترؤس اللجنة من طرف النائب إدريس لشكر رئيس الفريق الاشتراكي بمجلس النواب. قامت اللجنة بـ52 اجتماعا دام 168 ساعة، و160 ساعة من الزيارات الميدانية، واستمعت إلى 102 شاهدا. وتم عرض التقرير على التصويت خلال الاجتماع المنعقد يوم 19 يناير 2001 فصادقت عليه بالإجماع.

(1) - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص479.

(2) - يؤكد عدد من الباحثين بالفعل أن إحدى المشاكل التي تحد من فعالية عمل لجان التقصي هي عدم التمكن من إعمال مسطرة الإلزام بالحضور obligation de comparaître التي تبقى من اختصاص القضاء. انظر بهذا الصدد:

Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc», p. 60.

(3) - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص481.

لم يهيئ لها من الناحية التنظيمية وهو ما قاد خبراء هذا البنك إلى ضعف تقييم المخاطر بالنسبة لبعض القروض.

وبقدر ما يبرهن الإطار التفسيري لتشخيص الاختلالات على درجة عالية من المهنية في التحليل خاصة فيما يتعلق بتقييم عمل المؤسسة من الناحية التدبيرية managériale وبقدر وضوح التمييز بين المخالفات المهنية[1] وتلك التي ترقى إلى درجة الإجرام المالي (عدم احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنشاط مؤسسات الائتمان ومراقبتها)[2]، وبنفس القدر الذي تمكن فيه التقرير من التحديد الدقيق لمستويات المسؤولية (الجهات صاحبة القرار في مجال التسيير، زبائن البنك)[3] وحتى من تحديد «طبيعة الملفات الخاصة المحمية بفعل تدخل شخصيات نافذة في الدولة»[4]، فإن نماذج القروض الكبرى والمتوسطة التي ساهمت في اختلال التوازن المالي للمؤسسة والمقدمة في التقرير، تحيل إلى مستويات دنيا أو

(1) - شخص التقرير بعضها كما يلي: تنظيم غير فاعل وحسابات غير مضبوطة, الزبائنية, التواطؤ, سوء تدبير القروض الممنوحة من طرف المؤسسة (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص484-504).

(2) - يتعلق الأمر بشكل خاص بظهير 6 يوليو 1993 المتعلق بنشاط مؤسسات الائتمان ومراقبتها. كما أشار التقرير أيضا إلى حالات اختلاس, خيانة الأمانة, تزوير, تبديد أموال عامة أو سندات تقوم مقامها وتوزيع أرباح وهمية على المساهمين عن طريق تزوير المحاسبة العامة (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص482 و539).

(3) - حددت اللجنة بناء على المخالفات المرتكبة مستويين من المسؤولية: مستوى الجهات صاحبة القرار في مجالات التسيير والتدبير والمراقبة, ومستوى الجهات التي تتعامل مع القرض العقاري والسياحي سواء كفاعلين أصليين, أو مشاركين أو مساهمين (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص484).

(4) - تحدث التقرير عن «. . . الملفات الخاصة أو الملفات المحمية, وقد سميت بهذه الأسماء لأن شخصيات نافذة في الدولة تتدخل من أجل معاملتها معاملة خاصة قد تكون في بعض الأحيان خارج القانون والمساطر سواء تعلق الأمر بمنح القروض أو تبيقات للدولة أو بغض الطرف عن بعض الشروط والضمانات أو بالتنازل عن جانب من تلك القروض» (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي، ص504).

متوسطة من تراتبية ارتباط السياسي بالاقتصادي، بالرغم من ذكر أسماء و مناصب المسؤولين.

إن نوعا من الالتباس يظهر أيضا على مستوى الاقتراحات المقدمة[1] من طرف اللجنة لتجاوز أزمة القرض العقاري والسياحي، إذ يقتصر التقرير على الإشارة لضرورة إنجاز «مخطط إنقاذ» دون التقدم بأرضية اقتراحية قد تشكل مساهمة من اللجنة في تقوية دور البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية من منظور يتجاوز المراقبة الكلاسيكية.

3 – الدور غير المفعل للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة دستورية منذ 1992، كما ينص الفصل 94 من الدستور على أنه يمكن للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي[2] حيث يدلي المجلس برأيه في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين.

(1) – يسري هذا الالتباس على الاقتراحات التي يمكن أن تدرج في مجال تقييم السياسات العمومية, وليس على التوصيات المتعلقة بتفعيل آليات المراقبة والجزاء الكلاسيكية, حيث أوصت اللجنة بتحريك المتابعة القضائية ضد كل من له دور في الاختلالات سواء تعلق الأمر بمسؤولين, أوصياء, مراقبين, متعاملين, مشاركين ومساهمين (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري والسياحي, ص537).

(2) – كما تنص المادة 174 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن «لمجلس النواب أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي، وفق القواعد التي يحددها القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، طبقا لأحكام الفصل الرابع والتسعين من الدستور» والمادة 175 من نفس النظام على أنه إذا ما عين المجلس الاقتصادي والاجتماعي عضوا من أعضائه ليدلي برأيه في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني والتكوين، طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل الرابع والتسعين من الدستور، يتولى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي إشعار رئيس المجلس بذلك».

غير أنه لغاية الآن لم يتم إصدار القانون التنظيمي المحدد لتركيب، صلاحية وطريقة تسيير المجلس المنصوص عليه في الفصل 95 من الدستور.

وهكذا فإن إحدى الإمكانيات الدستورية الهامة والتي من شأنها تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية تبقى غير مفعلة بكل بساطة.

4 – استنتاجات

● يكرس الدستور الدور الرئيسي للمؤسسة الملكية في تحديد أجندة agenda السياسات العمومية، خاصة في خطابات افتتاح الدورة الأولى (دورة أكتوبر) من كل سنة تشريعية. لا يخضع الخطاب الملكي مباشرة لأي اختبار نقدي لصلاحية الخيارات الواردة فيه والتي تعتبر خيارات نهائية وموجهة للسياسات العمومية، ويكفي التذكير هنا بالفصل 28 من الدستور الذي ينص على أن «للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلى خطابه أمام المجلسين ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش»

● تبدو بعض آليات العمل البرلماني المنصوص عليها في النظام الداخلي وكأنها امتداد عادي لمنطق النظام البرلماني المبني على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من منظور البرلمانية المعقلنة parlementarisme rationalisé، غير أن استعمالها في السياق المحلي من شأنه أن يكرس الاختلال البنيوي للتوازن بين السلطتين. إن عددا من المؤشرات الدلالية قد ترجح هذا التأويل. فإذا كانت المادة 41[1] من النظام الداخلي لمجلس النواب مثلا تتيح إمكانية الاستماع المتبادل بين

(1) – للوزراء أن يحضروا اجتماعات اللجان؛ ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض، طبقا لمقتضيات الفصل الثاني والأربعين من الدستور.
يتعين الاستماع إلى الوزراء إذا ما طلبوا ذلك، كما يحق لمندوبي الحكومة أن يتناولوا الكلمة إذا طلب ذلك أحد أعضاء الحكومة.
لكل لجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى:
– عضو من أعضاء الحكومة،
– ممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع.
وتطبيقا لنفس المقتضى الدستوري ترد هذه الإمكانيات في المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

الحكومة وأعضاء اللجان، فإن صياغة المادة في بعض مقاطعها توحي بأولوية الحكومة حيث يرد الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان في صيغة التعيين (يتعين). علاوة على هذا المعطى الدلالي ينبغي أيضا استحضار معطى آخر يتمثل في الإمكانية العملية المحدودة لتعبئة خبراء من قبل اللجان والبرلمان عموما مقارنة مع مختلف الخبراء العاملين مع الحكومة أو الإدارات العمومية.

● يبرز تحليل النظام الداخلي للبرلمان في نهاية المطاف تفوق موقع الحكومة في مساطر التداول والنقاش المتعلقة بالتشريع وفي نهاية المطاف بصياغة السياسات العمومية.

● يبدو أيضا أن التوازنات الدستورية الأساسية على مستوى العلاقة بين الغرفتين الأولى والثانية، قد تعيق تطور العمل البرلماني في مجال إعداد, تتبع وتقييم السياسات العمومية، حيث يكفي في هذا المجال التذكير بازدواجية وتكرار عمل الغرفتين، بل حتى التطابق شبه التام للنظامين الداخليين لدرجة أن بعض الباحثين يفضل وصف هذا الوضع بنظام البرلمانين Biparlementarisme عوض نظام الغرفتين[1].

● بناء على هذه المعطيات يمكن استخلاص التفوق المعياري والعملي للسلطة التنفيذية بقطبيها في مسلسل اتخاذ القرار المتعلق بالسياسات العمومية، وهو تفوق تظهره سلطات متعددة: سلطة الخطاب الملكي المضمونة دستوريا، سلطة الخبرة التي تقع في جانب الحكومة غالبا باعتبار أنها حائزة على الكفاءات الضرورية من خبراء الإدارات العمومية، كما أنها قادرة ماليا وتقنيا على تعبئة الخبراء من خارج الإدارات العمومية.

● إلى ذلك يضاف معطى جديد يتمثل في سلطة الخبرة التي يتم التصديق validation على صلاحية نتائجها من طرف المؤسسة الملكية (السلطة الرمزية

(1) - Fathallah El Rhazi, «Bicaméralisme et instruments du travail parlementaire», in: Alternance et transition démocratique, collection droit public, publiée par Omar Bendourou, Actes du séminaire organisé par le groupe d'études et de recherche démocratie et droits humains en collaboration avec le département de droit public de la faculté de droit de souissi - rabat, 20-21 avril 2000, ouvrage publié avec le concours de la fondation Konrad Adenauer, 2001, pp. 115-129.

والعملية لتقرير خمسين سنة من التنمية البشرية مثلا). فإزاء ضعف الموارد المادية للبرلمان، والعجز المادي والتقني عن تعبئة خبرة نقدية أو مضادة، تبقى الخيارات الحججية options argumentatives المتاحة أمام البرلمان في مجال السياسات العمومية محدودة للغاية، وغالبا ما تقتصر على إعادة إنتاج التشخيص diagnostic الحكومي وكذا الحلول المعروضة من طرفها مع فارق أساسي يتمثل في الاستعمال التنافسي concurrentiel والصراعي conflictuel لحجة السلطة l'argument d'autorité بالاستناد إلى مرجعيات الخطاب الملكي، أو الدراسات المنجزة من الحكومة وباقي الأجهزة التنفيذية للدولة (كالمندوبية السامية للتخطيط مثلا).

● إلا أن العجز عن تعبئة خبرة مضادة من قبل المؤسسة التشريعية لا يمكن عزوه إلى مجرد محدودية الموارد المالية الموضوعة رهن إشارتها، إذ لا يجب إغفال الظاهرة المتمثلة في أن عددا من الباحثين في العلوم الإنسانية والاجتماعية بدأوا منذ التسعينات بفك ارتباط تدريجي بمواقعهم الأكاديمية للاشتغال في مواقع حكومية كمستشارين، أعضاء دواوين ومكلفين بمهام ودراسات وهي «هجرة» تتم نحو الحكومة أساسا وليس نحو البرلمان، وهذا التحول المتعلق بتوجهات الباحثين في العلوم الاجتماعية والذي يبدو عالميا[1] يقلص بشكل أكبر من فرص تعبئة خبرة مضادة حتى لو كانت الإمكانيات المادية متوفرة.

● يتعزز الاستنتاج المتمثل في أن الآليات المعتادة للعقلنة البرلمانية من شأنها المساهمة في أالحالة المغربية - على الأقل في إضعاف دور البرلمان في صياغة، تتبع، مراقبة وتقييم السياسات العمومية، باستحضار حق الحكومة في المساهمة في تحديد جدول الأعمال أثناء تحضيره على مستوى ندوة الرؤساء[2]، وحقها في تغيير

(1) - على سبيل المقارنة، فإن توجها مماثلا سجل على مستوى أمريكا اللاتينية. انظر بهذا الصدد:

Lisa Anderson, Pursuing truth, Exercising power, social science and public policy in the 21st century, Columbia University Press, New York, 2003, pp. 105-106.

(2) - حسب المادة 50 تستدعى ندوة الرؤساء للاجتماع من لدن رئيس مجلس النواب. و يخبر رئيس المجلس الوزير الأول بيوم وساعة اجتماع ندوة الرؤساء، ويمكن للحكومة أن تبعث ممثلها في هذا الاجتماع، ويكون له حق التدخل في المناقشات ليبدي نظر الحكومة في سير جدول الأعمال وتنظيمه وذلك في القضايا التي تعنيها.

جدول الأعمال بآخر تكميلي[1] وأولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها في ترتيب جدول الأعمال[2]، علاوة على ذلك فإن للحكومة الكلمة الفصل (عبر استشارتها) في التصويت بالتجزئة على نص تشريعي[3] أو في قبول مناقشة التعديلات المقدمة من طرف أعضاء مجلس النواب بعد افتتاح المناقشة موازاة مع القبول المباشر لمناقشة التعديلات المقدمة من طرف الحكومة[4] أو في جمع اللجنة الثنائية المختلطة في حالة الاستعجال وعدم التمكن من إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل من المجلسين[5].

(1) – حسب المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب، «إذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلس طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور، بزيادة أو نقص أو تبديل نص أو عدة نصوص، فإن الرئيس يطلع مكتب المجلس على ذلك فورا ليضع جدول أعمال تكميلي، ويشعر ندوة الرؤساء بذلك.

(2) – حسب المادة 53: «يضع المكتب جدول أعمال المجلس، ويتضمن هذا الجدول بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور».

(3) – تنص المادة 72 على أنه: «يمكن المطالبة بإجراء تصويت بالتجزئة على نص تشريعي، وعلى صاحب الطلب أن يوضح الأبواب أو الفصول التي يطلب تجزئة التصويت عليها. يكون التصويت بالتجزئة على نص تشريعي وجوبا إذا طلبت ذلك الحكومة أو اللجنة المعنية بالأمر أو أغلبية النواب الحاضرين؛ وفي الحالات الأخرى يقرر الرئيس بعد استشارة الحكومة أو اللجنة المختصة في ما إذا كان الأمر يستدعي التصويت بالتجزئة أم لا، وذلك مع مراعاة مقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور».

(4) – حسب المادة 110: «لأعضاء مجلس النواب وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعنيها الأمر, طبقا لمقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور». أما المادة 112 فتنص على أنه «بعد افتتاح المناقشة العامة لا تقبل إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو توافق على مناقشتها».

(5) – طبقا للفصل 58 من الدستور والمادتين 136 و137 من النظام الداخلي لمجلس النواب, إذ تنص المادة 136 على أنه «إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز=

● بالرغم من أهمية المقتضيات الخاصة بالتسيير المالي والإداري للبرلمان (اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس[1]، إمكانية تشكيل لجنة لمراقبة صرف الميزانية[2] بشكل سنوي وعلى أساس التمثيل النسبي، اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس وتسيير شؤونه، حق الفرق النيابية في الحصول على إمكانيات مادية وموارد بشرية[3]) فإن البرلمان لا يتمتع بالاستقلال المالي ما دامت الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس تسجل في الميزانية العامة للدولة، كما أن مشكلة

=للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، طبقا لأحكام الفصل الثامن والخمسين من الدستور»، والمادة 137 على أن الحكومة «تبلغ قرارها الرامي إلى تكوين لجنة ثنائية مختلطة إلى رئيس مجلس النواب، والذي يتولى إشعار المجلس بذلك على الفور، وتتوقف في الحين كل مناقشة جارية بشأن النص موضوع الطلب».

(1) - تنص المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب: «يضع المكتب ميزانية المجلس و يسير شؤونه المالية, تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة».

(2) - تنص المادة 23 من القانون الداخلي لمجلس النواب على أن هذا الأخير يشكل «لجنة مؤقتة على أساس التمثيل النسبي للفرق من أجل التحقق من سلامة صرف ميزانية المجلس للسنة المنصرمة, وترفع تقريرا في هذا الشأن إلى المجلس داخل أجل ستة اشهر من تاريخ تشكيلها.
تتألف هذه اللجنة من 13 عضوا من بينهم رؤساء الفرق النيابية أو من ينوب عنهم.
لا يحق لأعضاء مكتب المجلس أن يشاركوا في أشغال هذه اللجنة إلا إذا طلب منهم تقديم معلومات أو معطيات حول صرف الميزانية.
تشكل لجنة مراقبة صرف ميزانية المجلس أول مرة بعد افتتاح دورة أكتوبر من السنة التشريعية الثانية, ومن كل سنة تليها وفي المرة الأخيرة شهرا واحدا قبل اختتام الدورة العادية التي تنتهي عندها الولاية التشريعية.
يضع المكتب نظاما داخليا يحدد من خلاله القواعد المطبقة على محاسبة المجلس, تباشر اللجنة أعمالها وفق الضوابط المقررة لأعمال اللجان في هذا النظام الداخلي».

(3) - تنص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن «للفرق النيابية الحق في الحصول على إمكانيات مادية و موارد بشرية داخل مقر المجلس, من مكاتب وموظفين لتنظيم مصالحها الداخلية, تتناسب مع عدد أعضاء كل فريق, و يعمل مكتب المجلس على توفيرها في حدود إمكانيات المجلس عند بداية الفترة التشريعية».

الإمكانيات المادية، البشرية واللوجيستيكية يبقى قائما ومثارًا من قبل المنتخبين وكذا العاملين في المؤسسات التشريعية.

● إذا ما استحضرنا أهمية مسار مأسسة institutionnalisation العمل البرلماني ودوره في تقوية دور المؤسسة التشريعية في مجال إعداد, تتبع وتقييم السياسات العمومية، وخصوصا ما استنتجه الباحث Nelson Posby [1] من دور استقرار النخب البرلمانية في ترسيخ تقاليد العمل البرلماني وذلك من خلال دراسته لمسار مأسسة العمل البرلماني بمجلس النواب الأمريكي، فمن الممكن افتراض أن نسبة كبيرة من تجدد النخب البرلمانية قد يؤثر سلبا على التراكم الضروري لدعم مسار مأسسة العمل البرلماني وتقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية، مما يؤثر أيضا على استقلاليته. وبالفعل فقد تأكدت هذه الفرضية إمبريقيا من خلال الدراسة التي قام بها كل من الباحثينAgustias و Parejo [2] بالنسبة للبرلمان المغربي، فبعد دراسة نسب تجدد البرلمانيين بين 1977 و1993 مقارنة ببرلمان 1970 الذي لم يعمر طويلا وجاء مباشرة بعد إنهاء حالة الاستثناء، اتضح أنه لا يمكن الحديث عن طبقة برلمانية classe parlementaire مستقرة من شأنها إطلاق مسار للمأسسة[3]، وبعبارة أخرى فإنه لم تظهر طبقة برلمانية منسجمة حاملة لأسلوب سلطة مشتركstyle d'autorité commun من شأنه خلق توافق حول الأهداف والمساطر أو توفير شروط ملائمة لظهور ثقافة مؤسساتية خاصة بالبرلمانيين، وهو وضع قد يؤثر سلبا على فرص استقلالية autonomy المؤسسة

(1) - حدد Posby ثلاث مؤشرات لمأسسة العمل البرلماني: الاستقلالية, درجة التعقد الداخلي للمؤسسة والانسجام:

Nelson Posby, «The institutionalization of the U.S. House representatives», The American political science review, vol. L XIII, 1968, pp. 144-168.

(2) - Maria Agustias et Parejo Fernandez, «Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977», in: Anciennes et nouvelles élites du Maghreb (sous la direction de Noureddine Sraieb avec la collaboration de Amina El Messaoudi), Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman, Edisud, Aix-en-Provence, 2003, pp. 149-167.

(3) - Maria Agustias et Parejo Fernandez, «Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977», p. 161.

البرلمانية[1] وليس هناك ما يحول دون احتفاظ هذا الاستنتاج براهنيته بالنسبة للولاية البرلمانية السابقة والحالية.

● يمكن الاستنتاج أن إحدى العوامل التي يمكن بواسطتها تفسير محدودية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية، هي العامل المتمثل في فلسفة تدخل البرلمان الذي يتجه أكثر نحو ممارسة المراقبة الكلاسيكية عوض تقييم العمل العمومي l'action publique تبعا لحسابات التكلفة[2]، غير أن هذا الوضع يرتبط أيضا بالإطار المؤسساتي، ذلك أن عددا من الباحثين[3] خلصوا إلى أن المكانة المحدودة لتقييم السياسات العمومية (مقارنة بالمراقبة البرلمانية الكلاسيكية) في النصوص التشريعية والتنظيمية في المغرب لا ترجع إلى عدم الاعتراف المبدئي بأهمية التقييم، بقدر ما تعود إلى غياب تحديد دقيق لشروط أخذها بعين الاعتبار ضمن مشاريع الإصلاح المؤسساتي وبشكل خاص على مستوى الهندسة الدستورية والقانونية.

II: دراسة حالات

بالنظر إلى أهمية المناقشة داخل اللجان كموقع للتفاوض والمساومة bargaining المنظمة مسطريا حول السياسات العمومية، تم اختيار دراسة عدد من الحالات ذات الأهمية على المستوى البنيوي (دراسة الوضعية المعيارية والعملية للسلطات المالية للبرلمان) وعلى مستوى الأجندة الحالية للإنتاج التشريعي التي تعكس السياسات العمومية الحالية (مشروع قانون الأحزاب السياسية، اتفاقية التبادل الحر، مدونة التغطية الصحية).

(1) - Maria Agustias et Parejo Fernandez, «Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977», p. 162.

(2) - إحدى الحالات الأكثر دلالة في هذا الصدد هي كون النفقات المتعلقة بالاستثمار والتي تمنح لها ترخيصات في البرامج يستعصي على البرلمان أن يناقشها ويصادق عليها بشكل دقيق ليستمر مفعولها مدة طويلة دون دراسات معمقة لبرامجها وغلافاتها المالية.

(3) - انظر بهذا الصدد الكتاب الجماعي لِ:

A. Bouabid, L. Jaidi, M. Harakat, «L'évaluation de l'action publique», Fondation Abderrahim Bouabid et Friedrich Ebert, 2004.

1 – حدود السلطات المالية للبرلمان

تجد هذه الفقرة موقعها من منظور أن السلطة المالية الممنوحة للبرلمان تعتبر سلطة ذات طابع استراتيجي في مجال السياسات العمومية، وأحد أهم المجالات التي تساهم فيها المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العمومية.

مبدئيا تعتبر الصلاحيات المالية الممنوحة للبرلمان والمتمثلة أساسا في إصدار القانون المالي مهمة (الفصل50 من الدستور)[1]وإمكانية تقديم اقتراحات وتعديلات على مشروع قانون المالية شرط ألا تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية، إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود (الفصل51 من الدستور)[2] [3].

يتيح منطق العقلنة البرلمانية فهم عدم تخويل البرلمان صلاحية تقديم تعديل تؤدي إلى تخفيض الموارد المالية للحكومة أو إحداث تكليف عمومي أو زيادة تكليف

(1) – الفصل 50: «يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي. يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية وذلك عندما يوافق على المخطط, ويستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طوال مدة المخطط، و للحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج الموافق عليه كما ذكر.

إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري طبقا للفصل 81 فإن الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات للازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة. ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخيل طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخيل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية. أما المداخيل التي ينص المشروع على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.

(2) – الفصل 51: إن المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

(3) – وتعيد المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب التذكير بمقتضى الفصل 51 من الدستور بعبارات مماثلة.

موجود، باعتبار المخاطر المتعلقة بعدم تمكين الحكومة من الوسائل المالية لتنفيذ سياستها أو الزيادة في نسبة عجز الميزانية. غير أن ذلك لا يبرر التأويل الضيق الذي تتبناه الحكومة للفصل 51 للحد نوعيا وكميا من مقترحات تعديل قانون المالية الصادرة عن البرلمانيين, حيث تعتبر الحكومة عادة أن كلمة «موارد» تعني في آن حجم وبنية الموارد، وفي حين أن تأويلا واسعا لمفهوم التكليف العمومي، يتيح تصور إمكانية التخفيض أو حذف مورد معين مع اقتراح خلق أو زيادة في مورد آخر دون التاثير في الحجم العام للموارد. ومن شأن هذا التأويل الواسع أن ينشط المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح تعديلات على قانون المالية.

وعلى ضوء نفس المنطق يمكن فهم الطابع الخاص لمسطرة التصويت على قانون المالية حيث تنص المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه يتم التصويت على مجموع الجزء الأول (أي الجزء الذي يتضمن الموارد, التكاليف ومعطيات التوازن المالي) وفق نفس الشروط المعمول بها عند التصويت على مشروع قانون بأكمله، وفي حال عدم موافقة المجلس على الجزء الأول من مشروع قانون المالية يعتبر هذا الأخير مرفوضا بأكمله وذلك قبل التصويت على الجزء الثاني المتعلق بالنفقات. وبالمقابل فإن التصويت على الجزء الأول يلزم المجلس بالتصويت على الجزء الثاني.

على مستوى الممارسة تنبغي الإشارة إلى وجود عدة عوائق عملية تتعلق بمستوى التحكم التقني في التقديرات التوقعية[1] لعمليات الميزانية أو ضبط التوازنات والذي يتطلب دراسات معقدة على قاعدة إحصائيات ليست في متناول البرلمان، في ظل الوضع شبه الاحتكاري لوزارة المالية[2] في ما يتعلق بالمعلومات الخاصة بتنفيذ قانون المالية.

(1) - من حالات التقدير التوقعي حالة تحديد المشرع لوعاء الضرائب وسعرها مقابل خضوع الإيرادات والمتوج الضريبي للظرفية الاقتصادية.

(2) - Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc», in: Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, textes réunis et présentés par Mohamed Harakat, série management stratégique, n: 6, 2005, Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement, pp. 74-74.

إحدى الحدود العملية التي تحول أيضا دون أداء البرلمان لدوره في مراقبة وتقييم تنفيذ قانون المالية هي ظاهرة الوضع المتأخر لقانون التصفية[1] loi de règlement الذي يحدد حالة تنفيذ قانون المالية، فإذا كان القانون التنظيمي للمالية ينص على أنه يتعين وضع قانون التصفية في نهاية السنة المالية الثانية التي تتلو تنفيذ قانون المالية على أقصى تقدير فإن الأمثلة التالية من شأنها إبراز الفرق الزمني الشاسع بين سنة قانون التصفية وسنة وضعه، وذلك للتعرف على الإمكانيات المحدودة للبرلمان للتقييم والمراقبة البعدية للسياسات العمومية، ذلك أن قانون التصفية لسنة 1995 لم تتم المصادقة عليه إلا سنة 2002، أما قوانين التصفية لسنوات 1996، 1997، 1998 فقد تمت المصادقة عليها في سنة 2003[2]. وإذن لا تتاح للبرلمان عمليا فرصة تقييم السياسات العمومية بسبب المناقشة المتأخرة لقانون التصفية.

وبالرغم من الإمكانيات المعيارية المنصوص عليها أعلاه, خاصة ما يتعلق بدور لجنة المالية, فإن هناك صعوبات عملية في تتبع عدد من العمليات المالية المتعلقة بحركية الاعتمادات, سيما وأن تنفيذ الميزانية يخضع للتقلبات الظرفية، وأنه يمكن للسلطة التنفيذية تحيين التقديرات والتوقعات لملاءمتها مع الواقع من خلال تغيير الاعتمادات كما صادق عليها البرلمان خاصة على مستوى فتح اعتمادات إضافية، تتجاوز الاعتمادات المفتوحة في قانون المالية بالنسبة لنفقات الدين ونفقات الموظفين، تحويل المناصب وإعادة انتشارها، تحويل الاعتمادات سواء تعلق الأمر بالتسيير أو الاستثمار.

كما يلاحظ من خلال تحليل مقترحات التعديل المقدمة من طرف البرلمانيين على مشروع قانون المالية، أنها تبقى محدودة في الغالب وتهم فقط تتميم بعض

(1) – حسب الفصل 48 من القانون التنظيمي للمالية الصادر بتاريخ 26 نوفنبر 1998، فإن قانون التصفية يثبت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس السنة المالية ويحصر فيها حساب نتيجة السنة.

(2) - Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc», p. 58.

المقتضيات أو المطالبة بإعفاءات ضريبية أو تخفيضات دائمة لفئات مهنية أو قطاعات معينة [1].

غير أنه لا تفوتنا الإشارة هنا إلى الوعي المتزايد الذي أصبح يسجل على مستوى المؤسسة التشريعية بأهمية توفير الموارد الكفيلة بتمكين مؤسسات التقييم والمراقبة من القيام بدورها، ومن الدال في هذا الصدد أن جميع الفرق متضامنةً قدمت مقترح تعديل يرمي إلى تغيير الاعتمادات الواردة في كل من الجدول ب المرفق بالمادة 60 والجدول ج المرفق بالمادة 61 من مشروع قانون المالية من أجل منح المحاكم المالية الإمكانيات الكفيلة بتمكينها من أداء الأدوار المنوطة بها في مجال رقابة المال العام[2].

2 – حالة مشروع قانون رقم 36,04 المتعلق بالأحزاب السياسية[3]

أول ما يلاحظ من خلال قراءة مناقشة النواب لمواد المشروع ومناقشة المستشارين لمشروع قانون الأحزاب كما صادق عليه مجلس النواب أن هناك التقاء

(1) – من ضمن التعديلات التي تقدمت بها فرق الأغلبية بمجلس المستشارين على مشروع قانون المالية رقم 35,05 للسنة المالية 2006 إضافة المؤسسات الخاصة للتعليم والتكوين المهني للمنشآت المستفيدة من التخفيض الدائم أو الإعفاء من الضريبة على الدخل بالنسبة للمصاريف المدرسية في حدود 24000 درهم سنويا قصد تشجيع الإقبال على التعليم الخاص.
انظر تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية رقم 35، 05 للسنة المالية 2006, تعديلات فرق الأغلبية، ص2 و6.

(2) – انظر تقرير لجنة المالية والتجهيزات والتخطيط والتنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية رقم 35,05 للسنة المالية 2006 (مقدمة التقرير ص 10).

(3) – تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون content analysis نوعي لتقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 36,04 يتعلق بالأحزاب السياسية، مديرية التشريع والمراقبة والعلاقات الخارجية, قسم اللجان الدائمة والجلسات العامة، مصلحة اللجان الدائمة، الولاية التشريعية 1997–2006، السنة التشريعية التاسعة، دورة أكتوبر 2005، ولتقرير لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية بمجلس النواب مجلس النواب حول مشروع القانون رقم 36,04 المتعلق بالأحزاب السياسية, دورة أكتوبر 2005.

التشخيصات la convergence des diagnostics الخاصة بالمشهد السياسي المغربي وهو ما يقوي الفرضية القائلة بتناقص طرح أسئلة القيم والتفضيلات في سياقات توافقية.

خلافا للاستعمال التنافسي لحجة السلطة الذي ساد في السنوات الأولى من تجربة التناوب، بدأ يلاحظ على المستوى الخطابي discursif، ومن خلال تحليل عدد من مقاطع المناقشات التي عرفتها لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين ولجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية بمجلس النواب حول مشروع القانون، اتجاه نحو الاستعمال التوافقي والمشترك لحجة السلطة l'argument d'autorité من طرف جميع الفرقاء السياسيين، والجدير بالملاحظة أيضا أن الاستعمال التوافقي يؤسس لاتفاق حول المرجعيات les référentiels [1] الخاصة بالسياسات العمومية المتعلقة بتدبير وتنظيم régulation الحقل السياسي.

فبالنسبة لتقرير مجلس المستشارين، وبالرغم من الملاحظات المتمثلة في أن الدور الأساسي لوزارة الداخلية في تدبير مسار التأسيس يتضمن مخاطر الانزلاق من التصريح إلى نوع وسيط من الترخيص، مع ما في ذلك من مس بمبدأ حرية التأسيس، وإمكانية الحد من استقلالية الأحزاب[2]، فإن ذلك لم يترجم إلى تعديلات من شأنها تقديم اقتراحات بديلة عن تصور مشروع القانون ما عدا إذا

(1) – كما يتضح من خلال هذا المقطع التركيبي كـ «. . . إن هذه التوجيهات السامية (المتعلقة بتأهيل الحقل السياسي, وعقلنة التسيير السياسي والإداري والمالي للأحزاب السياسية) الموجهة للفاعلين السياسيين, أدت إلى إحداث دينامية في المطالبة بالتقنين المستقل للأحزاب السياسية أسوة ببقية التجارب الدولية, ما جعل هذه العمل يتأسس على مرجعيات أساسية تتمثل في الإرادة الملكية السامية, ومقتضيات الدستور ومبادئ الديمقراطية التي ينادي بها كل من المجتمعين المدني والسياسي» (تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 36,04 يتعلق بالأحزاب السياسية ص3).

(2) – تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 36، 04 يتعلق بالأحزاب السياسية (ص10).

استثنينا التعديلات المقدمة من طرف فرق الأغلبية وكذا الفريق الكونفيديرالي[1] (منتم إلى المعارضة) على مستوى المادتين 9[2] و15[3] من مشروع القانون من أجل حذفً الأثر الموقف l'effet suspensif لطلبات إبطال التأسيس التي يتقدم بها وزير الداخلية إلى المحكمة الإدارية. ومن المثير للانتباه أن مقدمي هذه التعديلات لم يستطيعوا تعبئة التصويت لصالحها, ليتم بعد ذلك الاحتفاظ بالمادتين كما وردتا في المشروع.

أما على مستوى مجلس النواب و بالرغم من أهمية النقاش حول الفقرة الثانية من المادة 4 من المشروع[4] بالنظر للغموض المحتمل الذي قد يثيره تأويل عبارة منع تأسيس الحزب على أساس ديني في ظل نظام دستوري يعتبر الإسلام دين الدولة،

(1) - فريق نقابة الكونفيديرالية للشغل بمجلس المستشارين.

(2) - تنص المادة 9 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه «إذا كانت شروط و إجراءات تأسيس الحزب غير مطابقة لأحكام هذا القانون, فإن وزير الداخلية يطلب من المحكمة الإدارية بالرباط, رفض تصريح تأسيس الحزب داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تاريخ إيداع ملف التأسيس المشار إليه في المادة 8 أعلاه.
تبت المحكمة الإدارية الطلب المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه داخل أجل 30 يوما من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها. وفي حالة الطعن بالاستئناف، تبت المحكمة المختصة الأمر داخل أجل 60 يوما.
إن تقديم طلب رفض التأسيس إلى المحكمة الإدارية بالرباط يعد موقفا لمسطرة تأسيس الحزب.

(3) - تنص المادة 15 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه «يعتبر الحزب مؤسسا بصفة قانونية بعد انقضاء أجل 30 يوما تبتدئ من تاريخ إيداع الملف المشار إليه في الفقرة الأولى من المادة 14 أعلاه, ما عدا إذا طلب وزير الداخلية من المحكمة الإدارية بالرباط داخل نفس الأجل وطبق الشروط المحددة في المادة 53 من هذا القانون إبطال تأسيس الحزب.
يعتبر تقديم طلب الإبطال على المحكمة الإدارية بالرباط موقفا لكل نشاط الحزب».

(4) - تنص الفقرة 2 من المادة 4 من المشروع على أنه «يعتبر باطلا وعديم المفعول كل تأسيس لحزب سياسي يرتكز على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جهوي أويقوم بكيفية عامة على كل أساس تمييزي أو مخالف لحقوق الإنسان».

وبالرغم من التعديلات التي قدمت من عدد من فرق الأغلبية والمعارضة[1] لتدقيق مضمون هذه الفقرة، فقد تم رفض جميع هذه التعديلات من طرف ممثلي الحكومة باللجنة مما أدى إلى سحبها، وإذن يتعلق الأمر بمسار لبناء توافق حول هذه الفقرة من المادة 4 كما جاءت في مشروع القانون كما قدمته الحكومة وهو ما تجلى على مستوى نتيجة التصويت على مواد المشروع داخل اللجنة حيث تم الاختفاظ بالمادة كما وردت في المشروع بموافقة 28عضوًا، ومعارضة لا أحد، وامتناع 4 أعضاء[2].

3 – حالة مشروع القانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004[3]

يتعلق الأمر بحالة نموذجية لتمثل المنتخبين للمجال المحفوظ le domaine réservé [4] للمؤسسة الملكية وبشكل خاص مجالي الخارجية والدفاع.

(1) – يتعلق الأمر بفريقي اتحاد الحركات الشعبية والتجمع الوطني للأحرار, وفريق العدالة والتنمية وفريق التحالف الاشتراكي.

(2) – تقرير لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية حول مشروع القانون 36، 04 المتعلق بالأحزاب السياسية (ص106).

(3) – تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون content analysis نوعي لتقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28، 04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004, مديرية التشريع والمراقبة والعلاقات الخارجية, قسم اللجان الدائمة والجلسات ومصلحة اللجان الدائمة, الولاية التشريعية 1997-2006, السنة التشريعية الثامنة, دورة أكتوبر 2004.

(4) – والمكرس دستوريا في كل من الفقرة 2 من الفصل 31 من الدستور التي تنص على أن الملك يوقع المعاهدات ويصادق عليها, علاوة على اعتماده السفراء واعتماد السفراء لديه (الفقرة1 من الفصل 31) وإحالة قرار إشهار الحرب على المجلس الوزاري الذي يترأسه, مع الاقتصار في حالة إشهار الحرب على إحاطة مجلس النواب ومجلس المستشارين علما بذلك (الفصلان 74 و66 من الدستور).

يمكن استنتاج ذلك من خلال تركيب أهم الحجج التي تمحور حولها عرض الوزير المنتدب في الشؤون الخارجية والتعاون لتقديم اتفاقية التبادل الحر أمام لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بمجلس المستشارين:

● الحجة الأولى (تذكير ضمني بكون السياسة الخارجية هي جزء من المجال المحفوظ للمؤسسة الملكية): كون الاتفاق اتخذ بقرار من طرف جلالة الملك والرئيس الأمريكي[1] ، وأنه قرار سيادي (وهي الصيغة التي استعملت في أجوبة الوزير المنتدب على مناقشات أعضاء لجنة الخارجية والدفاع الوطني بمجلس النواب حول الاتفاقية).

● الحجة الثانية: عدة دول طلبت التفاوض من أجل إبرام اتفاق مماثل[2] .

● الحجة الثالثة: التخوفات المعبر عنها من طرف اللجنة بخصوص آثار الفارق الكبير في مستويات التنمية بين البلدين كانت حاضرة أثناء مسار التفاوض خاصة على المستوى القطاعي[3] (الفلاحة، النسيج، الصناعة الدوائية).

يظهر الترتيب أعلاه أن عرض وأجوبة الوزير المنتدب في الشؤون الخارجية والتعاون اعتمدت استراتيجة للحجج stratégie d'argumentation لا تتيح إمكانية طرح أسئلة التفضيلات préférences التي من شأنها أن تختبر نقديا الصلاحية العملية

(1) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص1).

(2) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص7).

(3) - تقرير لجنة الخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28,04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية والولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص7).

للتصديق على الاتفاقية من عدمها. فإذا كان الدستور ينص في الفقرة 2 من الفصل 31 بأن الملك «لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون», فإن المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أن التصويت ينصب فقط على مشروع قانون الإذن في المصادقة على المعاهدة ولا يشمل مواد المعاهدة التي لا يجوز تقديم أي تعديل بشأنها[1] . وهكذا فإنه من بين خيارين متاحين هما الموافقة على التصديق على المعاهدة أو رفضها فإن الخيار الأول يبقى من الناحية العملية خيارا وحيدا.

يمكن دعم هذا الاستنتاج أيضا من خلال ملاحظة مفادها أنه على رغم الانتقادات الحادة التي وجهها أعضاء لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية بمجلس النواب للسياسة الاقتصادية والاختيارات الاستراتيجية للولايات المتحدة في منطقة الشرق الأوسط، فإن ذلك لم يترجم بالضرورة إلى تصويتات ضد الاتفاقية داخل اللجنة (7 موافقون، ولا أحد معارض، و2 ممتنعون)[2] .

4 – حالة مقترح القانون بتغيير المادة 147 من القانون 65,00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية الذي تقدم به ممثلو المأجورين

تقدم ممثلو المأجورين[3] بمجلس المستشارين بمقترح قانون بتغيير المادة 147 من القانون 65,00 بمثابة مدونة التغطية الصحية من أجل ربط دخول أحكام التأمين

(1) – تنص المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه إذا أحيل مشروع قانون بالإذن في المصادقة على معاهدة أو بالموافقة على اتفاقية دولية غير خاضعة للمصادقة، فإن المجلس يدرسه حسب مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثلاثين من الدستور، ولا يصوت على مواد هاتين الوثيقتين ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما.

(2) – انظر بعضا من هذه الانتقادات في ص4–10 من التقرير.

(3) – الاتحاد المغربي للشغل, الكونفيديرالية الديموقراطية للشغل، الاتحاد العام للشغالين بالمغرب، الاتحاد الوطني للشغل بالمغرب، الفيديرالية الديمقراطية للشغل.
انظر تقرير لجنة التعليم والشؤون الثقافية والاجتماعية حول مقترح قانون بتغيير المادة 147 من القانون 65،00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية, الولاية التشريعية 1997–2006, السنة التشريعية الثامنة, دورة أكتوبر 2004, مديرية التشريع والمراقبة والعلاقات الخارجية, قسم اللجان الدائمة والجلسات العامة, مصلحة اللجان الدائمة، ص6.

الإجباري الأساسي عن المرض حيز التنفيذ بتاريخ نشر النصوص التطبيقية اللازمة لتنصيب أجهزة إدارة وتسيير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي والصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وكذا ربط أحكام نظام المساعدة الطبية بصدور النصوص التطبيقية الخاصة بهذا النظام.

إن دراسة تقديم أسباب التعديل، تتيح لنا اكتشاف أهم الحجج التي عرضها ممثلو المأجورين للبرهنة على صلاحية مقترح القانون هذا:

● التأخير الحاصل في دخول قانون بمثابة مدون التغطية حيز التنفيذ لعدم إخراج النصوص والمراسيم التنظيمية قبل نهاية 2004.

● تفادي انتظار سنة مالية خاصة بالنظر للأهمية الاجتماعية للمدونة لدى الأجراء.

● توصل أطراف الحوار الاجتماعي من حكومة وأرباب العمل ومركزيات نقابية إلى صيغة توافقية.

من بين الحجج الثلاث تكتسي الأولى طابع المعاينة, في حين تندرج الثانية في منطق تمثيل المأجورين الذي هو مبرر وجود ودور المركزيات النقابية ذاتها، في حين ان الحجة الثالثة تستلزم من الباحث اهتماما خاصا، إذ يبدو هنا أن حظوظ قبول مقترح القانون هذا لدرجة التصويت عليه بالإجماع، تحددت أساسا بالتوصل القبلي إلى تسويات عبر التفاوض خارج المؤسسة التشريعية، في إطار الحوار الاجتماعي وقبل عرض مقترح القانون.

تكشف هذه الحالة عن منحى جديد نسبيا في السياسات العمومية ويمكن فهمه على ضوء نموذج «إطار مرافعة الائتلاف» Advocacy coalition framework كما طوره Sabatier [1]، وهو نموذج يحاول تفسير السياسات العمومية عبر تفاعل الائتلافات المتنافسة[2] كما يولي النموذج أهمية لدور أنساق السياسات العمومية

(1) - انظر بهذا الصدد:

Sabatier, «An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein», policy studies, 21, 1988, pp. 129-168.

(2) - Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative practies», p. 95.

الفرعية في صياغة وتطبيق السياسات العمومية[1] وهي أنساق لا يتحكم فيها البرلمان في حالتنا إلا جزئيا، ذلك أن قبول مقترح التعديل الذي تقدمت به النقابات الأربع بمجلس المستشارين، هو تكريس للنتائج التي تم التوصل إليها في إطار جولات الحوار الاجتماعي بين الحكومة والنقابات وهي حوارات تجري في إطار آخر غير المؤسسة التشريعية. وهذا أحد الأسباب التي تفسر المصادقة على مقترح القانون هذا بالإجماع.

في نفس السياق يستطيع هذا النموذج تقديم تفسير لاتفاق النقابات الأربع المتعارضة المصالح والاختيارات عادة وتحالفها على مستوى نسق فرعي للسياسات العمومية[2] (التغطية الصحية).

يعتبر هذا النموذج أيضا إطارا مناسبا على سبيل المثال لتفسير التحدد الجزئي للسلوك التصويتي لفريق برلماني بنتائج التفاوض المتوصل إليها في إطارات أخرى متمايزة عن المؤسسة التشريعية. على ضوء ذلك يمكن تفسير فريق نقابة الكونفيديرالية الديمقراطية للشغل بمجلس المستشارين لأول مرة إيجابيا على قانون المالية بالوضع المتقدم للنتائج التي تم التوصل إليها في الحوار الاجتماعي حسب تصور النقابة.

5 – استنتاجات

● يلاحظ أن عناصر المناقشة التي يبدو لأول وهلة أن من شأنها أن تؤدي إلى تعديلات جوهرية لمشروع قانون، لا تترجم بالضرورة إلى مشاريع تعديلات، ولا إلى تصويتات ضد مشروع القانون، فعلى سبيل المثال فإن 39 مادة من 62 مشكلة لمشروع القانون حول الأحزاب السياسية تم التصويت عليها داخل لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين بالإجماع.

● من الأمثلة التي يمكن بها البرهنة على الإمكانيات المحدودة لتعبئة الخبرة

(1) - Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative practies», p. 80.

(2) - Frank Fischer, «Reframing public policy, discursive politics and deliberative practies», p. 95.

التقنية، حالة اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة، بالنظر لصعوبة تحليل متن اتفاقية التبادل الحر الذي يضم حوالى 400 صفحة تتضمن نص الاتفاق والملاحق وكذا المراسلات المتبادلة بين المفاوضين المغاربة والأمريكيين، علاوة على أن موضوع الاتفاقية يشمل مجالات جد متنوعة[1] تتطلب تعبئة خبراء على درجة عالية من التخصص.

● من منظور خطابي يتعين إذن دراسة شروط الإنتاج الإيديولوجي لسياسة عمومية، يعتبر هذا المنظور مهما لأنه قد يمكن من فهم عجز البرلمان عن تعبئة البرلمان للخبرة التقنية ليس كمجرد مشكل تقني أو مادي وإنما كمشكل يتعلق بالوظيفة الفكرية la fonction intellectuelle للسياسات العمومية، ففي الحالة المغربية أصبحت نخب مسيرة تقع على الحدود الملتبسة بين السياسي والإداري (نموذج التكنوقراط المنتمين مؤخرا إلى أحزاب سياسية) تساهم في التحديد الفكري للخيارات الأساسية للسياسات العمومية، كما أن العمل المشترك لممثلي القطاعات المهنية، الإدارة، ورجال السياسة لتجاوز التعارض بين الضبط régulation (الذي هو إجابة عن سؤال تراتبية المشاكل التي يتعين حلها) والشرعنة légitimation (شرعنة خيارات السياسات العمومية بالنسبة للذين لم يستفيدوا)[2] هو أحد جوانب الظاهرة التوافقية في حالتنا والتي طبعت صياغة عدد من النصوص القانونية الأساسية كمدونة الشغل مثلا (2003)، هكذا فإن موقع البرلمان كمجال للتحكيم arbitrage سيكون ثانويا قياسا على الحوارات التي يتم إجراؤها في بنيات استشارية أخرى

(1) - الزراعة, التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية, المنسوجات والملابس, قواعد المنشأ, إدارة الجمارك, الحواجز التقنية أمام التجارة, الإجراءات الوقائية, الصفقات العمومية, الاستثمار, تجارة الخدمات عبر الحدود, الخدمات المالية, الاتصالات السلكية واللاسلكية, التجارة عبر الوسائل الإلكترونية, حقوق الملكية الفكرية, العمل, البيئة, الشفافية, إدارة الاتفاق, تسوية المنازعات الاستثناءات, الخدمات المالية, إلغاء التعريفات الجمركية.

(2) - Philippe Warin, Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social, in¤ (sous la dir). d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin: «La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel», pp. 85-103.

بإشراف ومشاركة الحكومة (الحوار الاجتماعي مثلا). في حالة اتفاقية التبادل الحر, ومن زاوية التحليل الخطابي، فإن ما قام به الطيب الفاسي الفهري الوزير المنتدب في الخارجية أثناء مناقشته لاتفاقية التبادل الحر هو استعادة récupération حكايات - تجارب stories-narratives باقي فاعلي السياسات العمومية (كالائتلاف من أجل الحق في العلاج) من أجل أن يحد من أية إمكانية لاستعمالها من قبل البرلمانيين في طرح أسئلة التفضيلات.

● من زاوية التحليل المحادثاتي conversational analysis يحيل التشكي من العجز عن تعبئة الخبرة بشكل غير مباشر على الحاجة للكفاءة اللغوية، حيث تبدو «المصطلحات التقنية» كتحدٍّ، من الصعب إجراء النقاش والتداول بشأنها على قاعدة التكافؤ مع منتجيها الذين يتم تسميتهم عادة من طرف البرلمانيين بِخبراء الحكومة» يتعلق الأمر بعجز مزدوج يمكن تقديمه في صيغة مشكلتين: مشكلة مرجعية referential problem أي صعوبة تحديد على ماذا يحيل المصطلح في الواقع، ومشكلة دلالة meaning problem أي صعوبة فهم معنى مصطلح[1] . ولذا لا ينبغي أبدا إغفال معطى أساسي يتمثل في أن المصطلحات المنتجة والمتداولة في إطار السياسات العمومية يتم نقلها عبر الخبراء الحائزين على سلطة[2] . ذلك أن إحدى الوظائف الأساسية للغة والخطاب الخاصين بالسياسات العمومية يمكن تحديدها بناء على إحدى الوظائف التي ينيطها الباحث Richard Ghiglione لأي نسق للتواصل، وهي «بناء عالم من العلاقات عبر إنشاء مواقع للمتحدثين تحدد كيف ومن هو الفاعل الذي له صلاحية إنتاج الحجج التي يمكن اختبار صلاحيتها في وضعية نقاش بخصوص سياسة عمومية»[3] .

(1) - انظر بهذا الصدد:

Philippe Blanchet, La pragmatique d'Austin à Goffman, Ed. Bernard Lacoste, Paris, 1995.

(2) - Sébastien SEGAS, «Conversing with policy actors, on the languages of public policies», p. 16.

(3) - Richard Ghiglione, «Je vous ai compris», Ed. Armand Colin, Paris, 1989.

● على عكس الاتحاد الأوروبي مثلا[1] فإنه في الحالة المغربية لا تتسم المعطيات الخاصة بـ lobbying بالعيانية visibility، كما أن درجة lobbying تتحدد بمدى إدراك القائمين بالضغط lobbyists لقوة, موقع وتأثير المؤسسة[2] . في حالتنا وبالنظر لموقع المؤسسة التشريعية فإن القائمين بالضغط سيتوجهون بشكل أقل إلى البرلمان وسيفضلون توجيه مجهوداتهم نحو القطاعات الوزارية وممارسة التأثير مباشرة على مستوى صياغة مشاريع القوانين. تتدعم هذه الملاحظة بالنظر للتركيب الفئوي corporatiste لأهم الجمعيات المهنية القائمة بالضغط[3] .

● أظهرت عدد من جلسات التشخيص التشاركي التي تم إجراؤها بالبرلمان والتي أتيح لمعد الورقة الخلفية تنشيطها أو المشاركة فيها وكذا الاستمارات التي تم توجيهها إلى البرلمانيين وأطر اللجان والفرق البرلمانية[4] من أجل تحديد الحاجيات المتعلقة بالخبرة في أفق إعداد قاعدة معطيات للخبراء لفائدة مجلس

(1) - انظر بهذا الصدد:

Stijn Smismans, «Law, legitimacy and European Governance: functional participation in social regulation», Ed. Oxford University Press, New York, 2004, p. 55.

(2) - Stijn Smismans, «Law, legitimacy and European Governance: functional participation in social regulation», p. 57.

(3) - حسب P.C. Shmitter يمكن تعريف le corporatisme بوصفه نسقا من تمثيل المصالح تنتظم وحداته المكونة له في فئات محدودة العدد, فردية, إلزامية, غير تنافسية, تراتبية, متمايزة وظيفيا, معترف بها, مرخص بها, إن لم تكن منشأة من طرف الدولة, وتمنح لها تمثيلاً احتكاريًا في القطاعات التي تمثلها مقابل احترام نوع من الرقابة على انتقاء زعمائها وطرق تشكيل الطلبات وأنواع الدعم.

Stijn Smismans, «Law, legitimacy and European Governance: functional participation in social regulation», p. 58.

(4) - تندرج هذه العملية في إطار مشروع «دعم مشروع أعمال البرلمان المغربي» الذي ينجز من طرف مركز التنمية الدولية التابع لجامعة ولاية نيويورك SUNY/CID في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID والبرلمان المغربي. حيث قام معد الورقة الخلفية بإنجاز قاعدة معطيات للخبراء تضم حوالى 150 خبيرا و387 مؤسسة من أجل دعم قدرات اللجان البرلمانية. في هذا الإطار تم إجراء عدة جلسات للتشخيص التشاركي أهمها ورشة 30 يونيو 2005.

المستشارين أن هناك وعيا متزايدا بِالتفوق التقني والعملي» للحكومة «عبر خبرائها» وكذلك اتفاق عام على تشخيص الحاجيات المتعلقة بالخبرة والتي يعتبرها البرلمانيون والأطر عادة حاجة بنيوية تبرز بشكل حاد في مناسبات عديدة كالتعامل مع مشروع قانون له طابع تقني متخصص (مشروع قانون الخبراء المحاسبين, مشروع قانون البورصة)، أو في حالة ممارسة الدبلوماسية البرلمانية أو لرفع جودة مراقبة العمل الحكومي (كما في حالة دراسة تأثير اتفاقية التبادل الحر المبرمة بين المغرب والولايات المتحدة الأمريكية على قطاع اللحوم)، وهو ما يبرز أهمية الطلب البرلماني على الخبرة من أجل الرفع من جودة العمل التشريعي (خاصة على مستوى تعديلات مشاريع القوانين أو مقترحات القوانين) وأيضا من أجل ضمان فعالية المراقبة على العمل الحكومي. ومما يبرز الارتباط الوثيق في تصور المشاركين في هذا التشخيص بين الخبرة من جهة وإمكانيات تحسين مشاركة البرلمان في مسار إعداد، تنفيذ، تتبع وتقييم السياسات العمومية أن المعايير التي تم اقتراحها من قبل المشاركين لتحديد الخبراء انصبت بالأساس على ضرورة توفير توازن في الآراء المنتجة في إطار الخبرة بشكل يتيح إجراء خبرة مضادة وكذا ضرورة الأخذ بعين الاعتبار درجة التخصص التقني للخبير في ميدانه ودرجة تأثير آرائه في مسار صنع القرار المتعلق بالسياسات العمومية.

● يتسم التشخيص أعلاه بطابع بنيوي تمثل في صورة طلبات متزايد على الخبرة وعلى إنشاء نظام معلوماتي متكامل يسمح بالاطلاع المتزامن على التقارير والإحصائيات والدراسات، وهي طلبات تم التعبير عنها منذ سنوات، انطلاقا من «احتكار الحكومة لسلطة وتقنية إعداد مشاريع القوانين ونصوصها التطبيقية»[1] ، مع تركز ملحوظ للخبرة في الجانب الحكومي (الأمانة العامة للحكومة، خبراء وتقنيو الإدارة العمومية، المستشارون، المكلفون بالدراسات والمهام. . .) في مقابل ندرة

(1) - إبراهيم رشيدي، نائب رئيس مجلس النواب، «بيوت الخبرة البرلمانية في المغرب: ماذا يريد العضو من بيوت الخبرة؟»، في: د.علي الصاوي (محرر): «بيوت الخبرة البرلمانية, الرسالة والدور»، أعمال الحلقة النقاشية التي انعقدت بالقاهرة, 22-24 دسنبر 2001 بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص149-150.

مكاتب الدراسات والخبرة المتخصصة في الشؤون البرلمانية وفي المجالات التقنية التي هتم بها الإنتاج التشريعي في السنوات الأخيرة (الشغل، التأمين، شركات المساهمة، الخبراء المحاسبون). ومن ثم يرى المشرعون أن هذا الوضع يؤدي إلى فتح المجال لاعتماد الدراسات والاقتراحات المقدمة من طرف التنظيمات والهيئات المهنية في غياب مصادر معلومات بديلة أو إمكانية خبرة مضادة[1] .

● يبدو أنه منذ «التناوب التوافقي «1998 لم تعد تطرح أسئلة القيم والتفضيلات في مجال السياسات العمومية بنفس الحدة التي كانت تطرح بها في الفترة السابقة على هذا التاريخ. غير أنه ينبغي التدقيق في هذه الملاحظة، ذلك أن أسئلة القيم (كتلك المتعلقة بالاختيارات الإديويولوجية الأساسية للنظام الاقتصادي والاجتماعي) عرفت تسجيل توافق بشأنها على الأقل منذ نهاية الثمانينات مع انهيار المعسكر الشرقي، غير أن فترة التسعينات عرفت على مستوى المؤسسة التشريعية نقاشات حادة، وصراعا خطابيا بشأن أسئلة التفضيلات.

● يقدم بعض الباحثين[2] الولاية التشريعية 1984 - 1992 بوصفها ولاية «أزمة التدبير» التي عرفت مساءلة حادة من قبل المعارضة البرلمانية للسياسات العمومية المنتهجة من قبل الحكومة سيما وأن الولاية التشريعية المذكورة صادفت فترة تطبيق سياسة التقويم الهيكلي (1983 - 1993)، وبالرغم من أن الإحالة على صراع المرجعيات الإيديولوجية قد بدأ بالتراجع آنذاك، إلا أن الأسئلة المتعلقة بالتفضيلات (مساءلة الآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة)، ومدى عقلانية وفعالية السياسات المنتهجة طرحت بحدة خلال هذه الولاية التشريعية في مناسبات عديدة أهمها قوانين المالية, الإصلاح الضريبي ونقل

(1) - إبراهيم رشيدي نائب رئيس مجلس النواب، «بيوت الخبرة البرلمانية في المغرب: ماذا يريد العضو من بيوت الخبرة؟»، ص150.

(2) - Abdelaziz Lamghari, «Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc», in: «L'institution parlementaire au Maroc», p. 145.

المنشئات العامة إلى القطاع الخاص، كما شكل ملتمس الرقابة لمايو 1990[1] لحظة درامية في هذا المسار.

III: مقترحات لتطوير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية

يبدو أن المؤسسة التشريعية ستكون مضطرة للانفتاح على lobbying لأنه يتيح للبرلمانيين تقديم معلومات وخبرة لصانع القرار، ويمكن في هذا المجال استلهام تجربة اللجنة الأوروبية[2] وكذا تجربة الكونغرس الأمريكي في تقنين ممارسة هذا العمل بكل شفافية في إطار قانون 1946 الذي يعتبر obbying مهنة قائمة الذات ويتعين تسجيل ممارسيها بسكرتارية مجلس النواب ومجلس الشيوخ[3] .

يقتضي ذلك ضرورة التفكير في مدونة أخلاقيات لممارسة الضغط clean lobbying practices من أجل ضمان الشفافية ومعرفة شروط الولوج إلى صانعي القرار المتعلق بالمؤسسات العمومية (وهنا يمكن أن تكون تجربة الكونغرس الأمريكي واللجنة الأوروبية مفيدة).

ضرورة تمكن البرلمان من إنتاج المعلومات عبر إرساء بنيات لتقييم العمل العمومي من شأنه مكافحة الاحتكار الحكومي للمعلومات.

استثمار بعض الآليات المعيارية المتاحة من أجل تطوير دور البرلمان في مجال مراقبة وتقييم السياسات العمومية، إحدى الأمثلة الأكثر دلالة في هذا الصدد هي الإمكانية المتاحة في إطار المادة 92 من القانون المتضمن للمحاكم المالية، ذلك

(1) - تم تقديم ملتمس الرقابة من قبل أحزاب المعارضة بالبرلمان: حزب الاستقلال, الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية, حزب التقدم والاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي. وقد تم تقديم ملتمس الرقابة إثر خطاب الوزير الأول خلال الدورة الربيعية لِ1990 وتقديم الحكومة لمشروع قانون تعديلي للمالية, تزامن أيضا مع زيادات في أسعار المواد الاستهلاكية في شهر مايو من نفس السنة.

(2) - Stijn Smismans, «Law, legitimacy and European Governance: functional participation in social regulation», p. 56.

(3) - Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 16[me] édition, L.G.D.J., collection DELTA, Paris, 2004, p. 289.

أنه في إطار المساعدة التي يقدمها للبرلمان المجلس الأعلى للحسابات بمناسبة فحص تقرير تنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة déclaration générale de conformité الذي يعده طبقا للمادة 47 من القانون التنظيمي للمالية يمكن أن يجيب المجلس على طلبات التوضيح والتدقيق التي يتقدم بها رئيسا إحدى غرفتي البرلمان طبقا للفصل 97 من الدستور[1]، ومن المحتمل أن يؤدي التفعيل المستديم لهذه الإمكانية إلى تكون ممارسة يتطور فيها المجلس الأعلى للحسابات من هيأة قضائية للمراقبة المالية إلى هيأة تضيف تقييم السياسات العمومية إلى مجال تخصصها، عند عتبة معينة يمكن التفكير في تكريس قانوني لهذا التطور المحتمل على شاكلة التطور الذي عرفه مكتب التدقيق الوطني البريطاني National Audit Office (أي ما يعادل المجلس الأعلى للحسابات) والذي خوله قانون فحص الحسابات العمومية la loi sur la vérification des comptes publics لسنة 1983 إلى جانب اختصاصه الأصلي في التدقيق المالي للمؤسسات العمومية اختصاصا إضافيا ونوعيا يتمثل في التدقيق في الأداء audit de performance باستعمال المنهج التقييمي[2] méthode évaluative. كما يؤمن المكتب مصدر معلومات مستقلة لمجلس العموم البريطاني من خلال التقارير التي يوجهها إلى لجنة المحاسبة العمومية public accounts committee إلى جوار شبكات التقييم الأخرى مما يجعل نظام التقييم متعدد المراكز polycentrique. إن تحولا مماثلا حدث في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمكتب المحاسبة العامة General accounting office الذي تأسس سنة 1921 وعرف في الخمسينيات تحولا تمثل في عدم الاكتفاء بمهمتها الأصلية المتمثلة في مراقبة نظامية الحسابات وإنما أيضا بدراسة تقييم السياسات العمومية.

دراسة إمكانية تبيئة بعض التجارب الأجنبية الخاصة بتزويد البرلمان ببنيات لتقييم السياسات العمومية, كالمكتب البرلماني لتقييم السياسات العمومية بفرنسا Office

(1) - حسب الفصل 97 من الدستور «يبذل المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون».

(2) - Bernard Perret, «L'évaluation des politiques publiques», Ed. La découverte, Paris, 2001, p. 68.

parlementaire d'évaluation des politiques publiques والذي جاء بناء على مبادرة في صورة مقترح قانون بإنشائه تم التقدم به في يوليو 1995 لتتم المصادقة عليه بمقتضى قانون 14 يونيو 1996 المنشئ للمكتب, حيث يشمل عمل هذه المؤسسة تقييما بعديا rétrosepctive واستباقيا prospective، بشكل يقارب إلى حد كبير التجربة الإيطالية المتمثلة في الجهاز البرلماني لمراقبة الإدارة organe parlementaire de contrle de l'administration والذي يقوم بتقييم السياسات العمومية على قاعدة مبسطة من المعايير تتمثل في الشرعية، الملاءمة، المردودية والفعالية. و لهذا يمكن التفكير على المدى القصير في إنشاء وحدة للتحليل المالي بالبرلمان يشارك فيها خبراء متخصصون على غرار مكتب الميزانية بالكونغرس الأمريكي Congressionnal Budget Office (1) والذي يختص بتحليل الاختيارات في ميدان السياسة الاقتصادية وتحديد كلفتها وتقييم النتائج بتنسيق مع مكتب المحاسبة العامة المشار إليه أعلاه.

توسيع تأويل الفصل 51 من الدستور على النحو المشار إليه في الفقرة المتعلقة بالسلطات المالية للبرلمان وذلك بتأويل مفهوم التكليف العمومي في اتجاه تصنيف وظيفي للنفقات يسمح بتحديد البرنامج عوض التصنيف الكلاسيكي حسب القطاعات، وهو ما يتطلب الانتقال من التصور الكلاسيكي لميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج كشرط اساسي لتقييم التدبير.

عناصر ختامية:

ما هي الإمكانيات الفعلية للانتقال من برلمان يكتفي بتفعيل آليات المراقبة الكلاسيكية إزاء السياسات العمومية إلى برلمان مبتكر ومقيّم évaluateur (2)؟ الواقع أن هذا التساؤل أصبح يكتسي أهمية بالغة داخل النظرية الدستورية ذاتها في أفق تجاوز المشاكل البنيوية لخيار العقلنة البرلمانية والاختلالات الوظيفية للبرلمانية

(1) - تأسس سنة 1974.

(2) - J.P. Duprat, «Le parlement évaluateur», Revue Internationale du droit constitutionnel, n: 2, 1998, pp. 551 et s.

parlementarisme في آن واحد، بالإضافة إلى حل مشكلة العجز المزدوج للبرلمان على مستوى وسائل الحصول على المعلومات وعلى مستوى القدرة على التأثير على المشاريع والبرامج الحكومية[1] . إن تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية يمر بالضرورة عبر التفكير في عناصر إجابة مبتكرة على هذا التساؤل.

(1) - Mohamed Harakat, «Gouvernance et évaluation des politiques publiques: essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc», in: Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, textes réunis et présentés par Mohamed Harakat, série management stratégique, n: 6, 2005, Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement, pp. 47-73.

- ٢ - محضر ورشة العمل عن البرلمان في المغرب

نُظمت ورشة البرلمان المغربي يوم 19 يوليو/تموز 2006 بفندق «فرح» في الرباط بحضور مُمثِلة «المنظمة الدولية للنظم الانتخابات» IFES السيدة سارة العتيبي، ومشاركة واحد وعشرين مدعوًا، وهم السادة: ادريس لشكر، ادريس ابو الفضل، محمد لخصاصي، محمد الأنصاري، احمد لكير، رشيد لمدور، أمينة بوعياش، عبد الحميد امين، عز الدين أقصبي، عبقري عبد الحميد، عبد اللطيف سراج، عبد الإله فونتير، أمامة الكتاني، ندير المومني، عبد العزيز قراقي، سلوى الزرهوني، عبد القادر ازريع، كريمة القري، فاطمة الزهراء الهواري، محمد مالكي، سارا العتيبي. ينتمي بعضهم الى مجلسي البرلمان، في حين يمثل آخرون قطاعات المجتمع المدني، بينما تنتسب قلة منهم الى الجامعة وميدان البحث العلمي، وقد رُوعِي في توجيه الدعوات تنويع الحساسيات السياسية والاجتماعية والفكرية، والى حد ما العُمرية والجغرافية.

بعد الترحيب بالمدعوين وتقديم فقرات برنامج الورشة من طرف ممثلة IFES ، عَرضَ الكاتب الرئيسي عناصر التقرير، علمًا انه سبق توزيعه على المشاركين للاطلاع عليه وفحص مضمونه بُغية تعميق النقاش حوله.

أولا: المناقشات

حظي التقرير بنقاشات مستفيضة من طرف كل المشاركين، وان كان حظ البرلمانيين وافرًا قياسًا للآخرين، ومع ذلك كانت ملاحظات ممثلي قطاعات المجتمع المدني وهيئة الباحثين والأكاديميين مهمة وغنية.

سعى الحضور إلى التقيد بالطريقة المقترحة لمناقشة التقرير، أي التعرض لكل

عنصر على حدة، غير ان الامر بدا غير سليم من الناحية العملية، حيث تعذر فصل مبدأ عن الآخر لتداخل المبادئ وتكاملها، وهذا ما اعتمده المشاركون بالنسبة للمبدأين الاخيرين. فمن النقط التي تخللت مناقشات المشاركين نذكر:

● تمت الاشارة بشكل جماعي إلى أن المعطيات الخاصة بالانتخابات لمرحلة ما قبل 1997 غير سليمة، لذلك يصعب الاستناد اليها لتحليل واقع البرلمان المغربي، وقد تم التاكيد على أهمية إعتماد التقرير التجربتين البرلمانيتين السادسة (2002.1997) والسابعة (2007.2002) كعينتين للدراسة.

● كما شدد المشاركون على أهمية العناية بالمؤسسة التشريعية، وتخصيص تقرير وطني عنها بغية النظر في إمكانيات تطوير أدائها، بدل التركيز على المؤسسة الحكومية، وقد اعتبرت العديد من التدخلات التقرير عملا نوعيا تأسيسيًا، وقد جاء في وقته، حيث يزداد النقاش حول البرلمان المغربي وامكانيات إصلاحه، سيما من زاوية الاستمرار في الاخذ بنظام الغرفتين أو العودة الى الاحادية المجلسية.

● تمّ التشديد أيضًا على أهمية حقبة حكومة «التناوب التوافقي» [2002.1998] في مسار الحياة البرلمانية المغربية. لذلك، ركزت العديد من المداخلات على حصول تطور في العمل البرلماني خلال هذه الفترة، سيما من زاوية نوعية النصوص القانونية الصادرة، وطبيعة التوافقات بين الفرق والمجموعات النيابية على المستويين التشريعي والحكومي.

● إعتبر المشاركون قياس تكافؤ الفرص في الولوج لوسائل الاعلام إنطلاقا من لحظة الحملات الانتخابية لا يكفي، بل يتعين دراسة ذلك خارج الظرفية الانتخابية، في إشارة الى التحيز الحاصل لصالح أحزاب الاغلبية أو التحالف الحكومي.

● أثيرت الملاحظة نفسها بخصوص مصادر التمويل، حيث انتقدت النصوص ذات الصلة في كونها تستلزم تقديم بيانات عن حسابات الانفاق دون المطالبة بإثبات مصادر التمويل.

● أما بالنسبة للطعون الانتخابية، فقد تمت ملاحظة عدم انضباط آجال البت، حيث تتسم المسطرة بالبطء، في إشارة إلى مقترح القانون المقدم من طرف فريق

العدالة والتنمية، الذي يشترط سنة واحدة كسقف لبتّ الطعون المطروحة على المجلس الدستوري.

● تمت الاشارة الى تركيز التقرير على مجلس النواب، وان الحيز الذي أُعطِي له كان اوفر حظا من الغرف الثانية، اي مجلس المستشارين. لذلك، استحسن بعض المشاركين فكرة تضمين التقرير مقارنة مقتضبة بين المجلسين. وفي هذا الصدد، تم التنبيه الى مساهمة المجلس الثاني في الانتاج التشريعي، سيما من زاوية بعض النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية من قبيل مدونة الشغل وقانون المسطرة الجنائية.

● وفي سياق الموضوع نفسه، تمّ التاكيد على المشاكل التي اثارتها قضية المواءمة بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان منذ اعتماد نظام الثنائية المجلسي في دستور 1996. فعلى الرغم من اصلاح 2004 ما زالت المشكلة تؤثر على العمل البرلمان.

● كما تمّ التأكيد على أهمية التقطيع الانتخابي ونمط الاقتراع في التاثير على العمل البرلماني ايجابًا أو سلبًا. فمن جهة، فبينما لا يسمح الاول بتعزيز التواصل بين النواب وناخبيهم بسبب شساعة الدوائر وامتدادها الجغرافي، لم يساهم النمط الجديد للاقتراع (التصويت اللائحي النسبي) في الحد من سلطة المال في العملية الانتخابية. لذلك، يعتقد العديد من المشاركين في تدخلاتهم ان الاصلاح لا يؤتي ثماره الا حين يكون شاملا ومتكاملا وليس قطاعيًا أو جزئيًا. ومما تم التنبيه اليه أن الاسلوب الانتخابي الجديد خلق اعيانًا جددًا، يتعلق الامر بوُكلاء اللوائح الذين خضعت عملية انتقائهم لاعتبارات بعيدة عن معايير الكفاءة والاستحقاق.

● اكدت مجمل النقاشات على ضعف بُعد الخبرة في الممارسة البرلمانية، بيد ان هناك وعيا متناميا بضرورة انفتاح المؤسسة التشريعية على الكفاءات الجامعية وبيوت الخبرة ان توفرت. وفي هذا الصدد اقترح نواب الفريق الاشتراكي الحاضرون في الورشة تعميق النقاش حول التقرير داخل البرلمان، على خلفية اذكاء وعي البرلمانيين أهمية التقارير العلمية حول مؤسستهم، سيما وان الصورة المتنامية لدى الراي العام حول البرلمان ما انفكت تسوء وتتراجع، ناهيك عن صورة الاعلام

السلبية عنه وعن النواب بصفة خاصة. مع الاشارة الى ضعف الاعتمادات المخصصة للخبرة في ميزانية البرلمان.

● حظيت المناقشات حول ظاهرة التغيب والترحال بأهمية واضحة من طرف السادة البرلمانيين المشاركين في الورشة. فاذا كان الغياب في الجلسات العامة قضية بارزة ومضعفة لدور البرلمان المغربي، فان ثمة رأيًا لدى المناقشين مفاده ان هناك عملا مهما ومنتظما يتم القيام به في اللجان البرلمانية، وان العيب يكمن في تقصير دور الاعلام في ابراز اعمال اللجان، مع الاشارة الى ان الحضور العمومي لاشغال اللجان غير مسموح به دستوريا وقانونيًا.

● من الاشارات المركزية الواردة، سيما في تدخلات الباحثين، قضية التوافق خارج البرلمان حول العديد من النصوص ذات الأهمية الاستراتيجية، وقد تماهى التوافق في العديد من الحالات مع الاجماع، مما افقد حظوظ البرلمان امكانيات اعطاء المسطرة التشريعية الوقت والعناية المطلوبين في العمل البرلماني، وقد عزا الباحثون مصادر ذلك إلى مكانة المسالة الدستورية في وعي الفاعلين السياسيين.

● من الملاحظات ايضا اشارة بعض المتدخلين إلى ضعف الامثلة التطبيقية في متن التقرير واعتماده بشكل كبير على النصوص الدستورية والقانونية، فقد كان حريا به اعطاء امثلة سياسية من واقع تجربة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين.

● إستأثرت السلطة المالية للبرلمان بحيز وافر في النقاش، حيث لاحظ الجميع ضعفها في الوثيقة الدستورية والقوانين ذات الصلة. وفي هذا الصدد تمّ الوقوف عند الفصل الحادي والخمسين من الدستور والتفسيرات والتأوليات التي يتم الاستناد اليها لتقييد دور البرلمان في اعداد السياسة المالية، وترك المجال مُشرَعًا للحكومة، بيد ان النقاش شدد على الصلاحيات الدستورية التي تمنح النواب بعض الاختصاصات في هذا المجال، كما اكد على أهمية ادخال تعديلات عليه مستقبلا.

● أما بخصوص الهيكل التنظيمي للمجلس فهناك هيكلة في طريق الاعداد، كما ان نظامًا معلوماتيا سيدخل حيز التنفيذ من شانه تيسير تدبير نظام الاسئلة الشفوية

والكتابية، وكذا مالية المجلس وممتلكاته، اضافة الى نشاطه الدبلوماسي وانتاجه التشريعي.

● علاوة على نقد الآجال التي يلتزم بها المجلس الدستوري لبتّ الطعون الانتخابية، تمت الاشارة إلى أهمية تقليص نصاب ممارسة حق الاحالة [ربع عدد كل مجلس من المجلسين] ليصبح من حق البرلمانيين اللجوء إلى قضاء المجلس الدستوري.

ثانيًا: ملاحظات في الجوهر

تمت الاشارة حين تقديم التقرير إلى ان الامر لا يتعلق بدراسة اكاديمية أو بحث جامعي، بل بتقرير له منهجيته الخاصة في الكتابة، مشيرًا الى البنود المرجعية المرفقة بالملف الموزع على المشاركين قبل التئام الورشة باكثر من عشرة أيام. والحال أن قصد كاتب التقرير من هذه الاشارة التنبيه إلى اختلاف منهجية كتابة التقارير عن البحث الاكاديمي والجامعي درءًا للنقاش الايديولوجي المألوف في مثل هذه اللقاءات. ومع ذلك طُرحت العديد من النقاط ذات الصلة بهذا المنحى من النقاشات، لا يرى مُعِدُّ هذا التقرير ان لها فائدة في تطوير مفاصل هذا الاخير وفقراته. بيد أن هناك نقاطًا جوهرية جديرة بالاشارة إليها، من قبيل:

● تضمين التقرير مدخلا نظريًا مقصدُه ابراز أهمية حقبة التسعينات في مسار العمل البرلماني، سيما فترة «حكومة التناوب التوافقي»، بل ان منحى النقاش اعتبرها نقلة نوعية على صعيد تحليل أداء البرلمان واستخراج عناصر تطويره، علما ان التقرير اشار الى المسوغات التي حدت بكاتبه الى اعتماد 2007.1997 حقبة لمجال الاجابة على الاسئلة الواردة في خطاب التكليف [البتود المرجعية].

● في السياق نفسه، أثار بعض الباحثين أهمية إعادة النظر في زمنية التحقيب [التحقيب المشار اليه اعلاه]، واعتماد زمن سياسي متحول.

● لاحظت بعض التدخلات أهمية تطوير مضامين الفصل الثالث الخاص بالاصلاحات المقترحة على البرلمان المغربي كي يصبح فعالا وعقلانيا ومنتظما في عمله. للاشارة ارسلت خطابات إلى بعض المشاركين في الورشة لتمكين كاتب التقرير من الاصلاحات التي يقدرون أهميتها لاصلاح المؤسسة التشريعية.

ملاحظات حول ورشة عمل البرلمان – المغرب

ركّز واضع الدراسة على تقديم هيكلية التقرير والعناصر التي تؤثر على البرلمان وهيكليته ومهماته والوضع الحقيقيّ للبرلمان في المغرب والاستنتاجات التي استخلصها في كل مبدأ فضلاً عن الاقتراحات المتعلقة بالإصلاح.

◄ النقاط الرئيسية التي تمّت مناقشتها

● إن المعلومات المتعلقة بانخفاض المشاركة في الانتخابات خلال السنوات الأخيرة مخطئة نظرًا لأن جميع المعلومات والبيانات قبل الدورتين الأخيرتين كانت معلومات غير صحيحة وفرتها وزارة الداخلية من أجل إعطاء صورة مشرقة حول مشاركة الناس في العملية السياسية.

● أشار التقرير إلى أن قانون الانتخاب قد تطوّر كثيرًا مثلاً على مستوى الإعلام، وهذا غير صحيح لأنه من المعروف أن وزارة الداخلية أطلقت موقعًا إلكترونيًا يوفر الكثير من البيانات حول الانتخابات، ولكن عندما يحين وقت إعلان النتائج لا تتوافر أيّ معلومات في حين أن الحاجة إليها تكون الأكثر إلحاحًا.

● بالرغم من أن قانون الانتخاب وضع سقفاً لتمويل الحملات الانتخابية، لكنه فشل في وضع مادة تجبر على كشف مصدر التمويل.

● ورد اقتراح بأن المادة المتعلقة بالتنافس في الانتخابات يجب تعديلها من أجل اتخاذ قرار في جميع الدورات الانتخابية خلال سنة (لتكون هناك مدة زمنية محددة) من أجل عدم إبقاء هذه الدورات كوسيلة للتأثير.

ملاحظات عامة:

- يجب أن يذكر التقرير دائمًا بأن البرلمان يتكوّن من مجلسين ولا يركز فقط على مجلس النوّاب.
- يجب وجود مقارنة بين السلطة القضائية لكل مجلس والتركيز على نقاط التشابه والفروقات.

- جاء التقرير قاسيًا جدًا على البرلمان المغربيّ لأنّ الوضع كان شديد الصعوبة خلال الفترة الممتدة بين 1963 و2000، ولكن بعد الحكم الجديد تغيّرت الأمور.
- كان يجب أن يناقش التقرير بعمق أكبر دور اللجان البرلمانية لكونه أساسيًّا جدًا ومهمًّا كثيرًا.
- يعود السبب في ضعف كفاءة البرلمان إلى افتقاره إلى الخبرات في مجال التشريع والرقابة الأمر الذي يؤدي إلى أداء ضعيف.
- يجب قيام نوعين من الإصلاح: دستوريّ وأخلاقيّ، وتقع مسؤولية ذلك على الدولة والأحزاب السياسية والمجتمع المدني.
- يجب التركيز أكثر على وعي البرلمانيين لأهمية المؤسسة التي يعملون فيها وأهمية دورها.
- إنّ مسألة التنسيق بين المجلسين داخل البرلمان أو المجالس مع الحكومة والوزارات المعنية يلعب دورًا مهمًا جدًا في أداء البرلمان.
- لا وجود لإدراك يتعلق بتعزيز دور الإدارة البرلمانية في المغرب بعكس الدول المتطوّرة.
- يجب التواصل المستمرّ داخل البرلمان وخارجه (مع الإعلام والمواطنين) لأن موضوع التواصل مهمّ جدًا ويعتبر قاعدة لأيّ تقدّم سياسيّ.

ملاحظات حول بعض الإصلاحات المقترحة لتطوير عمل البرلمان المغربي

تضمن الفصل الثالث من التقرير جملة من الاصلاحات الكفيلة بتطوير عمل البرلمان وجعله معقلنًا، منظمًا، وفعالاً.. وقد توخى التقرير من جهة التمييز بين الاصلاحات ذات الطابع البنيوي، التي تستوجب سلسلة من الشروط غير المتوفرة الآن، مما يعني ضرورة التركيز على المدى البعيد لتحققها، وهي عموما ذات طابع مجتمعي شمولي ومركب، يُفترض تكاتفُ جهود كل الفاعلين لانجازها، بينما هناك

اصلاحات قابلة للتحقق في المدى القريب والمتوسط، وهي في جوهرها لا تشترط تغييرًا عميقًا في فلسفة الحكم وطبيعة السلطة.

يُستنتج من النقاشات التي تخلَّلت أعمال ورشة 19 يوليو/تموز 2006 مجموعة من الاصلاحات ذات الطبيعة البنيوية والتقنية.

أولاً: الاصلاحات البنيوية

● يتصدر التعديل الدستوري قائمة هذه الاصلاحات. ففي تقدير العديد من المشاركين، كما ورد في التقرير نفسه، جاء البرلمان محدود الصلاحيات والاختصاصات في نص الوثيقة الدستورية، اذ مقابل المكانة البارزة للمؤسسة الملكية لم يحظ البرلمان سوى بصلاحيات محدودة. فمن جهة، قام المشرع الدستوري بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصرمن خلال تبني مبدأ «العقلنة البرلمانية» المستوحاة من التجربة الدستورية الفرنسية [دستور 4 اكتوبر/تشرين الاول 1958]، ومن جهة اخرى، لم تساعد التجارب الانتخابية التي شهدها المغرب منذ اول إقتراع تشريعي [مايو/أيار 1963] على مراكمة تقاليد متطورة كفيلة بفرز نخبة برلمانية قادرة على تمثل مفهوم التمثيل واستيعاب طبيعة الادوار والمسؤوليات المرتبطة به، بسبب عمليات التزوير التي طالت التجارب الانتخابية منذ أول برلمان [1963] وحتى نهاية التجربة البرلمانية السادسة [1997 - 2002]. فهكذا، سيُمكّن الاصلاح الدستوري المتوافق حوله والمتوازن من توفير الشروط الدستورية والقانونية لانبثاق برلمان عقلاني وفعال، كما ان اصلاح الحقل الحزبي سيساعد على إدراك الفريضة الغائبة في أداء البرلمان المغربي الحالي، اي النخبة البرلمانية ذات الكفاءة المهنية المطلوبة والضرورية في العمل التمثيلي.

● يُعتبر اصلاح الحياة الحزبية أحد المداخل الاساسية لتقوية المؤسسة التشريعية. فمن الملاحظ ان محدودية عمل البرلمان لا تنتج فقط من مكانته المتواضعة في الوثيقة الدستورية، بل كذلك من طبيعة الفاعلين السياسيين الحزبيين: تكوينهم الداخلي، برامجهم السياسية، نظرتهم للشأن العام، طرق ترشيحهم واختيارهم لمن سيتحمل مسؤولية التمثيل البرلماني، نوعية تعاطيهم مع الانتخابات

والقوانين المنظمة لها، فهمهم لثقافة التنافس، درجة استعدادهم لتحمل مسؤولية العمل البرلماني.

● من الاصلاحات البنيوية الكفيلة بتطوير عمل المؤسسة التشريعية ما يتعلق باستقلالية القضاء بشكل عام واستقلال القضاء الدستوري. فعلى الرغم من التعديلات الجديدة التي جاءت بها مراجعة كل من 4 سبتنبر/ايلول1992 و13 سبتنبر/ايلول 1996، سيما على صعيد إحداث قضاء دستوري [المجلس الدستوري] مستقل عضويا عن قضاء المجلس الاعلى، فان ثمة ثغرات تحول دون ان يصبح القضاء مُعززا لتطوير عمل المؤسسة التشريعية على صعيد الانتاج التشريعي والرقابة على اعمال الحكومة، وصيانة نزاهة وشفافية العمليات الانتخابية.

● العمل على مراكمة ثقافة المسؤولية والمحاسبة في تدبير الشأن الانتخابي لصلته الوثيقة سلبا وايجابا بطبيعة النخبة البرلمانية المتحملة لمسؤولية التمثيل. فمن تجليات هذه الثقافة المأمولة ضبط مصادر تمويل الحملات الانتخابية والكشف عن مُقدراتها المالية واثباتات صرفها، اذ الملاحظ سيطرة سلطة المال على مسلسل الاقتراع واستغلاله غير المشروع، فينجم عنه في اغلب الاحوال افراز نخبة برلمانية غير مستعدة سياسيا واخلاقيا لممارسة العمل البرلماني في الحدود التي يفترضها مفهوم التمثيل. لذلك، لا يتعلق الاصلاح في هذه الحالة بوضع مدونة حسن سلوك البرلماني [مدونة اخلاقيات] فحسب، بل يرتبط أيضًا وأساسًا بدور الاحزاب في انتقاء المرشحين القادرين على تمثل القيم المُستبطَنة في المدونة وتفعيلها على صعيد التطبيق، كما يستوجب وجود ارادة قوية للدولة من اجل جعل القوانين ذات الصلة نافذة ومطبقة.

● من الاصلاحات البنيوية ايضا اعادة التفكير في مفهوم الثنائية المجلسية أو نظام الغرفتين Bicaméralisme في المغرب. فقد اظهرت تجربة الغرفة الثانية منذ دستور 1996 ان هناك اختلالات في النص الدستوري المنظم والممارسة، الى حد دفع بالعديد من الباحثين في الشان البرلماني والبرلمانيين انفسهم الى القول بان الامر لا يتعلق بغرفتين بل ببرلمانين وليس ببرلمانٍ ذي مجلسين كما هو معروف في التجارب الآخذة بالثنائية المجلسية، سيما من زاوية الاختصاصات الممنوحة دستوريا للغرفة الثانية، وطريقة اشتغالها على صعيد الممارسة.

ثانيًا: الاصلاحات الافقية (التقنية)

تضمّن التقرير مجموعة من الاصلاحات التي من شانها المساعدة على تطوير عمل البرلمان المغربي، وان اشار مُعده إلى أن هناك اختصاصات دستورية لم يذهب البرلمان بعيدا في ممارستها، لاسباب ذات العلاقة بطبيعة نخبته [**الفرق والمجموعات البرلمانية**]. فعلاوة على ما سبقت الاشارة اليه، نذكر الاصلاحات التالية:

● اصلاح النظام الانتخابي بما يجعله قادرا على محاربة استعمال المال. فقد تبين ان الانتقال من الاقتراع الاحادي الاسمي الاكثري على دورة واحدة الى الاقتراع باللائحة لم يحل المشكلة، بل خلق تقاليد وطقوسًا جديدة في هذا المضمار، كما يجب ان يتعزز باصلاح التقطيع الانتخابي، للصلة التلازمية الكائنة بينهما.

● تكمن أهمية اصلاح التقطيع الانتخابي في تيسير صلة النواب بالناخبين، فقد تبين كيف يحول التقطيع الحالي دون امكانية تواصل النواب مع ناخبيهم في بعض جهات ومناطق المغرب الموسومة بشساعة جغرافية الدوائر، مما يؤثر على عملهم البرلماني.

● يتطلب النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب والمستشارين مزيدا من الاصلاحات بغية خلق نوع من المواءمة بينهما، فعلى الرغم من التعديل الذي شهده النظام الداخلي في مايو/ايار 2004 كشفت الممارسة عن استمرار وجود ثغرات من شانها التاثير سلبًا على عمل البرلمان، سيما من زاوية التكامل المفترض والمطلوب بين المجلسين.

● تعزيز الاستقلالية المالية للبرلمان، سواء بالنسبة لموارده الخاصة وطرق صرفها وتدبيرها، أو بالنسبة للسلطة المالية التي تمنحه اياها الوثيقة الدستورية، وفي هذا الصدد يقع التشديد على ضرورة تعديل الفصل الحادي والخمسين من الدستور بشكل تصبح احكامه واضحة بالنسبة للسلطة البرلمانية في مجال اعداد قوانين المالية، خلافا لما هو حاصل الآن حيث تسيطر الحكومة [وزارة المالية] على كل شيء.

● تعزيز دور البرلمان في مجال الرقابة على المال العام. فالحاصل الآن ان الدستور أوكل سلطة الرقابة للمجلس الاعلى للحسابات وللمجالس الجهوية دون سواها. كما يجب تقوية سلطة البرلمان في المجال الدبلوماسي [ف 31 من الدستور]، سواء على صعيد لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والحدود، أوبالنسبة للدبلوماسية البرلمانية، أو دور الجلسات العامة في مناقشة السياسة الخارجية للمغرب.

● من الاصلاحات اللازمة لتطوير عمل البرلمان ما يدخل ضمن خانة الموارد البشرية والامكانيات اللوجستية، وقد اشار اليها الفصل الثالث من التقرير اختصارًا. فالبرلمان المغربي يشكو من قلة موارده البشرية وضعف تكوينها، كما يعاني من نقص ظهرَ في قدراته الذاتية لاستغلال الامكانيات التي تتيحها المعرفة الرقمية والثورة التواصلية، اضافة إلى امتناعه عن ادخال الخبرة كبعد اساسي ومركزي في عمله التشريعي، لاسباب خاصة بقلة امكانياته المالية المرصودة للخبرة، وتعويله على الكفاءات الحزبية لفرقه أو المناصرين لهذه الاخيرة من غير المناضلين.

● أهمية اصلاح القوانين ذات الصلة بالمؤسسة التشريعية بما يسمح باحترام تطبيق القانون عليها، أي على البرلمان بمختلف مكوناته. فقد بينت التجربة كيف ان البرلمان لم يذهب بعيدا في تطبيق النصوص ذات الصلة بالجزاءات الخاصة بالتغيب عن الجلسات العامة [الاقتطاعات من التعويضات]، والترحال من حزب الى آخر، ورفع الحصانة البرلمانية اذا كانت مقتضياتها سارية في حق العضو، واحترام مسطرة المناقشة والتصويت، والآجال القانونية الخاصة بالمساطر التشريعية، والتصريح بالممتلكات وتقديم الاثباتات اللازمة لذلك.

الجزء الرابع

البرلمان في مصر[1]

(1) جمع معطيات هذا التقرير وأعدّ صياغته الدكتور مصطفى كامل السيد.

المحتويات

الفصل الأول

الخلفية والسياق

تعود بداية الحياة النيابية في مصر إلى ستينات القرن التاسع عشر، وذلك عندما قرر الخديوي اسماعيل، حاكم مصر في ذلك الوقت الذي كانت فيه ولاية عثمانية تأسيس مجلس نيابي منتخب في سنة 1866 سمي بمجلس شورى النواب، ونصت اللائحة الأساسية له على أن تكون هيئته الناخبة هي العمد في القرى والمشايخ في المدن الذين ينتخبون خمسة وسبعين عضوا لمدة ثلاث سنوات. ويمكن القول بأن المؤسسات النيابية قد مرت منذ ذلك الحين بأربع مراحل متميزة، الأولى هي النشأة الأولى حتى الاحتلال البريطاني، والثانية خلال المرحلة الأولى للاحتلال والتي انتقلت فيها مصر من كونها ولاية عثمانية إلى محمية في سنة 1914 حتى سنة 1922 عندما حصلت مصر على حكم ذاتي وتميزت هذه المرحلة بالسلطات المحدودة التي منحتها الإدارة الاستعمارية للمؤسسات النيابية، والمرحلة الثالثة هي التي شهدت وجودا لبرلمان من مجلسين يتمتع وفقا لدستور 1923 بكل سلطات البرلمان في النظم البرلمانية، وإن كان قد شاب هذه الفترة كثرة حل الملك للبرلمان الذي انعقدت الأغلبية فيه لحزب الوفد الذي كان يقود الحركة الوطنية آنذاك، أما المرحلة الرابعة والأخيرة فهي التي عرفتها مصر منذ ثورة 23 يوليو 1952 والتي تحول في ظلها المجلس النيابي إلى ذراع تشريعي للتنظيم السياسي الوحيد المسموح له بمزاولة النشاط السياسي أو لحزب الأغلبية الحاكم بعد عودة البلاد إلى نوع من التعددية الحزبية المقيدة منذ سنة 1976.

1 - المرحلة الأولى: 1866 - 1882 النشأة الأولى

ارتبطت نشأة الحياة البرلمانية وتطورها حتى منتصف القرن العشرين بعملية

التحديث التي شهدتها البلاد من ناحية، وبالحركة الوطنية المناهضة للتدخل الأجنبي في شؤون البلاد من ناحية أخرى.

فقد تطلع الخديوي إسماعيل إلى تحديث نظم مصر ومرافقها في جميع المجالات على نحو يشبه ما فعله جده محمد علي مؤسس الدولة الحديثة في مصر من قبل ولم يستطع مواصلته بسبب القيود التي فرضتها الدول الأوروبية على حجم الجيش المصري وحدود حكمه بل وقدرة الحكومة على فرض التعرفة الجمركية. وكان برنامج التحديث الذي شرع فيه إسماعيل شاملا في كافة المجالات امتد إلى مرافق المواصلات والتعليم وتخطيط المدن، كما مس النظام السياسي أيضا بإنشاء مجلس النواب على شاكلة المجالس التي عرفتها أوروبا في ذلك الوقت، ولكن تطور المجالس النيابية في مصر ارتبط أيضا بالحركة الوطنية المناهضة لامتداد النفوذ الأجنبي في البلاد، فقد اعتمد إسماعيل في تمويل مشروعه التحديثي على القروض التي كان يحصل عليها، أو ربما يغرى بالحصول عليها من البنوك الأجنبية، وبشروط لم تتحملها ميزانية مصر، مما أوقع مصر في أزمة مالية أدت إلى مطالبة الدائنين بفرض الرقابة على ميزانية مصر ضمانا لسداد قروضهم، وهو ما حدث بالفعل بدخول وزيرين في مجلس الوزراء المصري المعروف آنذاك بمجلس النظار، أحدهما بريطاني للأشغال، وثانيهما فرنسي للمالية، واقتضت تسوية الديون فرض ضرائب باهظة على المصريين، وكان ذلك أحد بواعث انطلاق الحركة الوطنية التي كانت تنادي بوقف التدخل الأجنبي في شؤون البلاد بفرض رقابة المجلس النيابي على الحكومة حتى يتسنى له التأثير على شروط سداد الدين، ومن ثم تخفيف عبء الضرائب على النخبة المصرية الصاعدة في ذلك الوقت والتي كانت تتألف في قسم كبير منها من كبار ملاّكي الأراضي الجدد الذين وقع عليهم ثقل المديونية. وعلى الرغم من تقلب حظوظ المجالس النيابية التي عرفتها مصر منذ ذلك التاريخ، وحتى ثورة يوليو سنة 1952، إلا أن المطالب الديمقراطية عموما بما في ذلك حرية الانتخابات ورقابة السلطة التنفيذية من خلال برلمان منتخب كانت تستند إلى الاعتقاد بأن وجود مجلس نيابي يمثل الأمة تمثيلا صحيحا هو وحده الكفيل بأن يتولى قيادة الحكومة من هم أقدر على النضال ضد النفوذ الأجنبي، وقد عبر عن هذا الارتباط الوثيق بين المطالب الديمقراطية والمطالب الوطنية الشعار الذي رفعته

الحركة الوطنية المصرية في بداية القرن العشرين وهو الاستقلال والدستور، والمفهوم أن الدستور المطلوب هو ذلك الذي يقضي بإنشاء مجلس نيابي له كل السلطات المعروفة في النظم الديمقراطية.

2 – المرحلة الثانية: المؤسسات النيابية في ظل الاحتلال: 1882 – 1923

ولعلّ ما يوضح هذا الارتباط الوثيق بين المطالب الوطنية بالاستقلال والمطلب الديمقراطي بالدستور أن توسع التدخل الأجنبي في شؤون مصر، والذي انتهى باحتلالها عسكريا من جانب القوات البريطانية في سبتمبر 1882 وحتى يونيو ثم ديسمبر 1956، اقترن أيضا بالحد من سلطة المجلس النيابي المنتخب، فقد حلت السلطات البريطانية مجلس النواب المصري الذي أنشاه العرابيون ومنحوه سلطة مراقبة الحكومة، واستبدلوه بهيئة من مجلسين، هما مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، وكلاهما يضم أعضاء منتخبين ومعينين بالإضافة إلى مجالس إقليمية في المديريات، ولم يكن للهيئة ذات المجلسين سلطة الرقابة على الحكومة، وقد حلت الجمعية التشريعية في سنة 1913 محل هذه الهيئة وضمت أيضا أعضاء منتخبين ومعينين، ولكنها لم تعمر طويلا، إذ تأجلت جلساتها مع قيام الحرب العالمية الثانية وإعلان الأحكام العرفية.

3 – المرحلة الثالثة: البرلمان في العهد الليبرالي

وعلى الرغم من أن دستور سنة 1923 قد منح البرلمان المكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، سلطات واسعة تقارن بسلطات مثيله من المؤسسات في النظام البرلماني، إلا أن الصراع بين الملك والوفد، حزب الأغلبية الذي قاد الحركة الوطنية، اقترن بإساءة الملك استخدام سلطته الدستورية في حل البرلمان، حتى أن كل فترة تولي حزب الوفد بأغلبيته المنتخبة سلطة الحكم طوال هذه المدة لم تتجاوز سبع سنوات ونصف. وقد تزامن الحل في أحيان كثيرة بتأزم العلاقة بين حزب الوفد وسلطات الاحتلال البريطاني، ولذلك فإن المجالس النيابية التي تعرضت للحل بعد حصول مصر على استقلال ذاتي ثم استقلال رسمي مع استمرار الاحتلال في سنة 1936 كانت هي تحديدا تلك المجالس التي كانت

الأغلبية فيها لحزب الوفد، وهو الذي جسد الحركة الوطنية منذ سنة 1919 وحتى سنة 1952، واقترنت ظروف الحل من جانب الملك بتأزم العلاقة بين الوفد وسلطات الاحتلال مثلما كان الحال في أعقاب اغتيال سردار لي ستاك قائد الجيش المصري في السودان في سنة 1924 بعد ثمانية شهور من بداية أول مجلس نيابي في مصر المستقلة وفي يناير1952 بعد إلغاء حكومة الوفد من طرف واحد للمعاهدة البريطانية المصرية في سنة 1936 بشهور، وبعد مقتل عشرات من الجنود المصريين السودان المحاصرين في الإسماعيلية من جانب القوات البريطانية في اليوم السابق على حريق القاهرة الشهير في 26 يناير1952 (عبد الرحمن الرافعي، الموقع الإلكتروني لمجلس الشعب المصري).

4 – المرحلة الرابعة: المؤسسة النيابية بعد ثورة 1952

شكلت ثورة يوليو 1952 انقلابا على التوجهات الليبرالية التي سادت المراحل السابقة، وحرص الضباط الأحرار الذين قادوا هذه الثورة على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطتين الأخريين من تشريعية وقضائية، وكانت بداية الإضعاف هي بإلغاء دستور 1923 وإحلاله أولا بإعلان دستوري في يناير 1953 وحل الأحزاب، ثم بإصدار دستور جمهورية مصر في سنة 1956، والذي على الرغم من تعدد الوثائق الدستورية بعده وصولا إلى الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في سنة 1971، والذي هو موضع المناقشة بغية تعديل بعض نصوصه خلال سنة 2007، هو أساس كل هذه الوثائق. فقد انتقلت مصر منذ سنة 1953 إلى مرحلة التنظيم السياسي الواحد، وتعاقب عليها ثلاثة تنظيمات هي هيئة التحرير (1953 – 1956)، ثم الاتحاد القومي (1957 – 1961)، وأخيرًا الاتحاد الاشتراكي العربي(1962 – 1976)، وتغيرت الفلسفة السياسية لنظام الحكم مع صعود نخبة حاكمة جديدة من أفراد الطبقة الوسطى من ضباط وخبراء مدنيين من الليبرالية السياسية والاقتصادية إلى تدخل الدولة الكثيف في الحياة الاقتصادية تحت راية ما سُمّي أولا بالاشتراكية الديمقراطية التعاونية في الخمسينات وبالطريق العربي إلى الاشتراكية في الستينات. ومع حظر وصول مرشحين لا ينتمون إلى التنظيم السياسي الواحد إلى عضوية المجلس النيابي، أصبح المجلس النيابي مجرد ذراع

تشريعي للتنظيم السياسي الواحد، ولم يغير من هذه الصفة السماح بتعدد مقيد للأحزاب السياسية منذ سنة 1977 أو تغيير تسمية المجلس النيابي من مجلس الأمة في سنة 1956 إلى مجلس الشعب في سنة 1971 ولا مع العودة إلى نظام المجلسين بإنشاء مجلس الشورى الذي يعين الرئيس ثلث أعضائه في سنة 1980، فقد استمرت الهيئة النيابية ذراعا تشريعيا طيعا للحزب الحاكم منذ 1976، وهو حزب مصر العربي الاشتراكي (1976 -) والحزب الوطني الديمقراطي منذ سنة 1978، وهو حزب يصل إلى الفوز بالأغلبية من خلال انتخابات مشكوك في نزاهتها في أغلب الأحيان.

5 - دور البرلمان في النظام السياسي المصري

لقد انتقل البرلمان مع ثورة يوليو 1952 من كونه منتدى الكتلة الحاكمة من كبار ملاّكي الأراضي وأصحاب الشركات الكبيرة أو ممثليهم، إلى أن يكون أداة التنظيم السياسي أو الحزب السياسي الحاكم وهو أوسع بكل تأكيد من حيث الأصول الاجتماعية لأعضائه والذي أصبح يضم منذ 1964، وبحكم نصوص الوثائق الدستورية، عمالا وفلاحين يشكلون نصف أعضائه على الأقل، وينعكس ذلك على جدول أعماله ورئاسة لجانه وقلة فعالية دوره الرقابي، فقرارات البرلمان وبرنامجه التشريعي هو ما تتفق عليه الهيئة البرلمانية للحزب الحاكم، ودوره في الرقابة ينتهي غالبا برفض أغلبية الحزب الحاكم مجرد توجيه اللوم إلى أي من أعضاء حكومته، وذلك على الرغم من حدة المناقشات التي تجري فيه أو تعدد الاستجوابات للوزراء، إذ ينتهي الأمر في كل الأحيان بموافقة أغلبية الأعضاء على اقتراح رئيس المجلس الأدنى الذي يملك سلطة رقابة الحكومة بالانتقال إلى جدول الأعمال، كما أن الدور التشريعي للمجلس يقتصر في الأغلبية الساحقة من الحالات على إقرار مشروعات القوانين التي تقدمها له الحكومة.

وهكذا فعلى الرغم من أن مجلس الشعب يملك تقريبا كافة السلطات التي يتمتع بها مجلس النواب في الدول ذات النظام البرلماني من سلطات تشريعية وتنظيمية ومالية ورقابية، إلا أنه لا يملك استقلالا حقيقيا عن الحزب الحاكم، وإن كان هذا لا يحول دون كونه مرآة للرأي العام بحكم مداخلات أعضائه وأسئلتهم

واستجواباتهم، وإن كان هناك دور أكبر لنواب المعارضة في التعبير عن مشاغل الرأي العام التي قد لا تلقى قبولا من الحزب الحاكم. وقد أضاف الرئيس الراحل أنور السادات في سنة 1980 مجلسًا ثانيًا إلى مجلس الشعب هو مجلس الشورى الذي يعين الرئيس ثلث أعضائه ولا يتمتع هذا المجلس بأي سلطات رقابية، أو مالية، وينحصر دوره التشريعي في إبداء الرأي في القوانين المكملة للدستور، وما يحيله إليه رئيس الجمهورية، ورئيسه هو أيضا رئيس المجلس الأعلى للصحافة المسؤول عن تعيين قيادات المؤسسات الصحفية التي تملكها الدولة.

6 – سياسات الإصلاح

لا تعاني قضية إصلاح المؤسسة النيابية في مصر من ندرة المقترحات، وخصوصا بعد أن أعلن الرئيس حسني مبارك عن عزمه عرض مجموعة من التعديلات المقترحة الخاصة ببعض مواد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، وكان قد سبق له اقتراح تعديل المادة 76 من هذا الدستور والخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية في فبراير 2005، وتم هذا التعديل بالفعل، وبذلك لم يعد اختيار رئيس الجمهورية يتم من خلال ترشيح مجلس الشعب لمرشح واحد يعرض اسمه على المواطنين في استفتاء عام، كما كان الحال منذ سنة 1956، وإنما أصبح تولي رئيس الجمهورية لمنصبه يتم من خلال انتخابات تنافسية بين عدد من المرشحين اقتصروا في سنة 2005 على قادة الأحزاب السياسية المعترف بها قانونا. ولكن نظرا لأن الشروط التي طرحها تعديل المادة 76 كان سيجعل من المستحيل على أي شخص أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات إلا إذا كان يحظى بمساندة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لتعسف هذه الشروط، فقد دعا الرئيس حسني مبارك من جديد في نوفمبر 2006 إلى إعادة تعديل هذه المادة، وشرح تفاصيل مقترحاته بتعديل 34 مادة في الدستور الدائم في 26 ديسمبر 2006، ووفقا لمقترحات الرئيس، التي يفترض أن يناقشها مجلسا البرلمان، سيقتصر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية على الأحزاب السياسية، وذلك بهدف استبعاد مرشحي جماعة الإخوان المسلمين، وهي جماعة المعارضة الرئيسية في مصر، ولكنها لا تتمتع بصفة حزبية لكون قانون الأحزاب يحظر تكوين حزب على أساس ديني، وتشمل هذه التعديلات أيضا إمكان

إدخال مجلس الشعب تعديلات على مقترح الموازنة العامة للدولة مع الحفاظ على الإطار العام للتوازن بين تقديرات الإيرادات والنفقات، وزيادة المدة التي تتاح للمجلس لكي ينتهي من نظر الموازنة قبل بداية السنة المالية، وإمكان سحب مجلس الشعب للثقة بالحكومة دون لجوء رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب في الموضوع الذي أدى إلى سحب الثقة، وكذلك ضرورة تقديم رئيس مجلس الوزراء خلال فترة قصيرة من تشكيل الحكومة برنامج وزارته إلى مجلس الشعب الذي له حق قبوله أو رفضه، ومنح رئيس الجمهورية سلطة حل مجلس الشعب دون اللجوء إلى الاستفتاء، مع عدم جواز حل مجلس الشعب مرتين لنفس السبب. وفي ما يتعلق بمجلس الشورى، تتضمن التعديلات المقترحة إعطاء مجلس الشورى حق الموافقة على بعض الموضوعات الواردة في اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور، وأن يبقى رأي المجلس استشاريا بالنسبة لباقي الاختصاصات مع تحديد القوانين المكملة للدستور حصريًا، ووضع أسلوب لحسم ما قد ينشأ من خلاف بين مجلسي البرلمان حول أي من الموضوعات التي يصبح مجلس الشورى مختصا بالموافقة عليها. وتنطوي التعديلات المقترحة أيضا طرح نظام انتخابي جديد يقوم في الغالب على أساس التمثيل النسبي، وتحديد حصة للنساء في مجلسي البرلمان، وإجراء الانتخابات تحت إشراف هيئة «مستقلة» في يوم واحد.

كما تعددت من ناحية أخرى التعديلات التي تقترحها الأحزاب السياسية وقوى المعارضة، وتلتقي جميعها على تعزيز الدور الذي يقوم به مجلس الشعب، وذلك بمنحه نفس السلطات التي يتمتع بها المجلس النيابي في النظام البرلماني، بل إن أحد هذه المقترحات يصل إلى حد المطالبة بجمهورية برلمانية، مستوحاة من مشروع الدستور الذي أعدته مجموعة من الفقهاء في سنة 1953، عقب إلغاء دستور 1923، وحل الأحزاب السياسية.

الفصل الثاني

تحليل المبادئ

يناقش هذا الفصل بعض مبادئ الحكم الرشيد في ما يتعلق بالبرلمان من حيث مدى انطباقها على الهيئات النيابية في مصر، ويولي اهتمامًا خاصًا بمبادئ التمثيل والمشاركة، واستقلالية البرلمان، وحسن أدائه لوظائفه، ونزاهته، وأسلوب حسمه لصراعات المصالح.

1 - التمثيل والمشاركة

يقتضي تحليل هذا المبدأ معرفة مدى تمثيل البرلمان لمختلف شرائح وفئات الشعب المصري، بما فيها المرأة والأقليات، وحدود المشاركة الفعلية من جانب هيئات المجتمع المدني في ممارسة السلطة.

فمن حيث التمثيل الصحيح والعادل، من النادر أن يحظر أي دستور صراحة تمثيل أي فئة من فئات المجتمع في الهيئات النيابية، ولكن إذا كان المقصود بالفعل هو استبعاد إحدى هذه الفئات، فالغالب أن يكون السبيل إلى ذلك هو طرح شروط تتعلق بالمركز المالي - دفع ضريبة لا تقل عن حد معين - أو اشتراط حد أدنى من الملكية، أو دفع رسم معين مقابل الترشيح لا يقدر عليه المقصود منعهم من التمثيل، أو معرفة القراءة والكتابة، الخ. . . وحتى مع انتفاء معظم هذه الشروط أو كلها، فمن المستحيل أن يكون البرلمان مرآة لأمته، تتواجد فيه الطبقات والفئات الاجتماعية بنفس نسبة تواجدها في المجتمع، وذلك لتفاوت معدلات المشاركة السياسية بين هذه الطبقات والفئات، وتفاوت حظوظها من الموارد السياسية التي يرجح امتلاكها فرص النفاذ إلى عضوية الهيئات النيابية. وقد عرفت مصر بعض هذه الشروط في الماضي مثل شرط المقدرة المالية، أو عضوية التنظيم السياسي الواحد

الذي استبعد في الستينات من طبقت عليهم قوانين الإصلاح الزراعي أو التأميم، وهم من كانوا يوصفون بالطبقات المستغِلة - بكسر الغين - وكذلك قيادات الأحزاب السياسية قبل ثورة 1952 الذين خضعوا لقوانين العزل السياسي التي حرمتهم من كافة حقوقهم السياسية. أما في ظل الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية والقوانين الصادرة في ظله، فلا يبقى من هذه الشروط سوى معرفة القراءة والكتابة، وأداء الخدمة العسكرية، وعدم صدور أحكام مخلة بالشرف، وأضاف إليها القضاء مؤخرًا مسألة عدم ازدواج الجنسية.

ولكن القضية الخلافية في هذا السياق ليست هي قلة تمثيل طبقات معينة في المجتمع، ولكن هي في محاولة المشرع فرض اشتراك طبقات وفئات معينة في كل المجالس النيابية المنتخبة مثل اشتراط الدستور تواجد طبقات معينة وبنسبة معينة داخل مجلس الشعب، وهو ما يعرف بنسبة الخمسين في المائة المنصوص عليها لعضوية العمال والفلاحين في كافة التنظيمات النيابية العامة وفي تأسيس الأحزاب السياسية.

النقاش الخاص بنسبة الخمسين في المائة للعمال والفلاحين

جاء النص على تحديد نسبة 50 % من مقاعد كل المجالس النيابية المنتخبة في مصر لأول مرة في الدستور المؤقت الصادر في سنة 1964 وذلك في سياق تسارع ما سمي وقتها بالتحول الاشتراكي، والذي كانت أبرز علاماته في ذلك الوقت تأميم الشركات الكبيرة والمتوسطة، وفرض حد أقصى للمدخول، ومواصلة خفض الحد الأقصى لملكية الأراضي الزراعية، وإقرار تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات في سنة 1961، ثم تواصلت قرارات تأميم الشركات في سنة 1964، وتخلل ذلك إصدار ميثاق العمل الوطني في سنة 1962، والذي تحدث عن حتمية الحل الاشتراكي لمشكلتي التنمية والعدالة الاجتماعية في مصر. وكان مبرر اشتراط هذه النسبة هو تدعيم أمن واستقرار النظام المسمى بالاشتراكي على اعتبار أن العمال والفلاحين هم أصحاب المصلحة في التحول الاشتراكي، واقترن ذلك أيضا باستبعاد من ينتمون بحسب رؤية قيادة ذلك النظام إلى الرأسمالية المستغلة، وهم الذين فرضت عليهم إجراءات العزل السياسي، أي الحرمان من حقوقهم السياسية،

بما في ذلك حقوق الترشيح والانتخاب ليس فقط في المجالس النيابية والمحلية، ولكن حتى في النقابات والنوادي الرياضية. وقد استمر النص على نسبة الـ50 % هذه في الدستور الدائم الصادر في سنة1971، والذي حرصت ديباجته والكثير من مواده على تأكيد الطابع الاشتراكي الديمقراطي لنظام الحكم، والذي قيل أنه يقوم على تحالف قوى الشعب العامل وفي مقدمتهم العمال والفلاحون، ولكن سقطت إجراءات العزل السياسي بأحكام القضاء في بداية الثمانينات. ولذلك فإن كل المجالس النيابية المنتخبة منذ 1964 تميزت بوجود ممثلين للعمال والفلاحين بنسبة لا تقل عن النصف، ونفس الأمر في انتخابات المجالس المحلية والإقليمية، وانطبقت هذه النسبة أيضا على عضوية مجلس الشورى، وهو المجلس الثاني للبرلمان، والذي أضيف إلى مجلس الشعب بحكم تعديل دستوري في سنة 1980. كما أصبح وجود هذه النسبة في الهيئة التأسيسية للأحزاب شرطا للسماح بتأسيسها في قانون الأحزاب السياسية الصادر في سنة 1977.

ولم يسلم هذا النص من الانتقاد ليس فقط بعد انتقال السياسة الاقتصادية من السعي إلى التحول الاشتراكي إلى ما سمي بسياسة الانفتاح الاقتصادي في سنة 1974، ثم تبنى اتفاقين مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في سنة 1974 أديا إلى بداية التخلص من القطاع العام الذي تملكه الدولة لصالح القطاع الخاص والشركات الأجنبية، وإنما كان يتردد الحديث في سنوات الستينات بأن المقصود من هذه النسبة هو أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب من غير القادرين على ممارسة المهام الرقابية على الحكومة بدعوى أن الفلاحين والعمال الذين تنخفض مستوياتهم العلمية عن أفراد الطبقة الوسطى كما تنخفض مستويات مدخولهم هم لهذين السببين أقل قدرة على تحمل مسؤولية عضو البرلمان، ولذلك جنح أصحاب هذا الرأي إلى الاعتقاد بأن اشتراط هذه النسبة كان المقصود به بالفعل إضعاف القدرة الرقابية لمجلس الشعب وذلك وراء دخان كثيف من الخطاب السياسي الحافل بمفردات الاشتراكية. ثم أصبح اشتراط هذه النسبة بعد تحول النظام الاقتصادي حديثًا إلى ما يسمى باقتصاد السوق، وتصاعد نفوذ رجال أعمال القطاع الخاص في دوائر الحزب الوطني والحكومة ،غير مقبول من أصحاب الاتجاه الليبرالي والذين أصبحوا لا يجدون داعيا له مع كل هذه التحولات، ورأوا

أن بقاء هذه النسبة يقلل من عدد النواب سواء في مجلسي الشعب أو الشورى القادرين والمؤهلين لأداء مهام التشريع والرقابة وغيرها من مهام المجالس النيابية. وانبرى لانتقاد هذه النسبة حزب الوفد الليبرالي المعارض، بل وصرح الدكتور فتحي سرور الذي رأس مجلس الشعب منذ سنة 1989 وحتى لحظة كتابة هذه السطور بأنه يرى ضرورة إلغاء هذا الشرط[1] . ودافع عن بقاء هذه النسبة كل من حزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ذي التوجه اليساري، والحزب العربي الديمقراطي الناصري، كما يصر قادة الحزب الوطني الديمقراطي على بقاء هذه النسبة، وليس من المحتمل أن تكون موضوعا للتعديلات التي سيجري إدخالها على الدستور خلال سنة 2006.

والواقع أن بقاء هذه النسبة هو أمر ضروري لتحقيق التوازن الاجتماعي في زمن التحول السريع إلى اقتصاد السوق، والذي يلقي أعباء فادحة على عاتق الطبقات الفقيرة بل والمتوسطة، ولكن يجب أن يقترن ذلك بالتشدّد في تعريف كل من الفلاح والعامل حتى لا يدخل إلى المجالس المنتخبة من هم في حقيقة الأمر من كبار الملاكين أو حتى من أعضاء مجالس إدارة الشركات بدعوى أنهم فلاحون أو عمال، وهذا ما جرى بالفعل طوال العقود الثلاثة الماضية، حتى إن التشريعات التي أضرت بمصالح العمال والفلاحين لم تلق أي مقاومة من ممثليهم المزعومين في مجلسي البرلمان، مثل قانون الإيجارات الزراعية، أو كل حزمة القوانين المرتبطة بما يسمى بالإصلاح الاقتصادي، الذي هو في حقيقة الأمر تحول سريع إلى الرأسمالية. كما يجب أن تكون هناك دورات تدريبية لأعضاء المجالس النيابة عموما وخصوصا لممثلي الفلاحين والعمال، وإن كان ينبغي التنويه إلى أن مجلسي الشعب والشورى قد شهدا أداء برلمانيا رفيع المستوى من قيادات عمالية في مقدمتهم كل من البدري فرغلي وعز الدين الحريري اللذين كانت آخر دورة برلمانية لهما في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2000 والذي انتهت مدته في سنة 2005، وعبد الرحمن خير عضو مجلس الشورى منذ سنة 2004، وإن كان ينبغي القول أن

(1) 1انظر إشارة إلى هذا التصريح في المصري اليوم، سليمان جودة، ص 5، 16 يناير 2006.

ممثلي العمال الذين برزوا كانوا في الغالب من أحزاب المعارضة مثل هؤلاء الثلاثة الذين ينتمون كلهم إلى حزب التجمع اليساري الاتجاه.

تمثيل المرأة

مر تمثيل المرأة في المجالس النيابية في مصر بفترات صعود وهبوط، من بداية متواضعة في النصف الثاني من الخمسينات، بعد أن اعترفت ثورة يوليو 1952 بحق المرأة في المساواة السياسية، بأن تكون مرشحة وناخبة، كما جاء في دستور جمهورية مصر في سنة 1956، وكانت الدساتير السابقة، وخصوصا دستور 1923، قد قصرت حقوق المرأة السياسية على الحق في الانتخاب وتولي الوظائف العامة، وقد نجحت مرشحتان في انتخابات مجلس الأمة في سنة 1957، وهي أول انتخابات نيابية بعد الثورة، ولم يزد عدد النساء في هذا المجلس كثيرا بعد ذلك، إلا أن عدد النساء النائبات زاد زيادة كبيرة في أواخر السبعينات وفي النصف الأول من الثمانينات، ثم عاد إلى التقلص في سنوات التسعينات حتى استقر أخيرا عند حده الأدنى في مجلس الشعب الذي انتخب في سنة 2005، فلم يتجاوز عدد النائبات المنتخبات أربعا في مجلس الشعب، ولم تكن هناك أي نائبة منتخبة في مجلس الشورى، وللتعويض عن قلة عدد النائبات في المجلسين، عين رئيس الجمهورية خمسا في مجلس الشعب، وثماني عشرة في مجلس الشورى في دورتهما الأخيرة. ويعود التقلب في عدد النائبات في البرلمان المصري إلى طبيعة النظام الانتخابي من ناحية، وإلى مدى توافر الإرادة السياسية بتمثيل النساء على هذا المستوى من ناحية أخرى.

فمن حيث طبيعة النظام الانتخابي تكشف التجربة المصرية عن صعوبة فوز النساء بتمثيل بارز في ظل نظام الانتخاب الفردي، أي عندما يتعين على المرأة المرشحة أن تخوض الانتخابات وحدها في مواجهة مرشحين من الرجال، إذ يميل الناخب في هذه الحالة إلى تفضيل انتخاب مرشح من الذكور، وقد يقلل من فرص نجاح النساء المرشحات أن التصويت إجباري بالنسبة للرجال، وأنه اختياري بالنسبة للنساء، وحتى مع الاعتراف بأن معدلات المشاركة الانتخابية في مصر هي جد منخفضة، إلا أنها أكثر انخفاضا بالنسبة للنساء، وأغلبية ساحقة منهن ليس لديهن بطاقات

انتخابية أصلا. وذلك بافتراض أن الناخبات الإناث سوف يعطين أصواتهن للمرشحات من نفس جنسهن، وهو أمر ليس مؤكدا بالضرورة في كل الحالات، لأن النوع هو واحد فقط من العوامل التي تؤثر على السلوك الانتخابي، أما عندما انتقلت مصر إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي، فقد مالت الأحزاب السياسية إلى وضع نساء على قوائمها جذبا لأصوات النساء، وإن كانت لم تضع المرأة على رأس قوائمها في كل دائرة، ولذلك لم يكن على الناخب المصري أن يفاضل بين المرشحة الأنثى والمرشح الذكر، وإنما كان يفاضل بين قوائم الأحزاب المختلفة وبرامجها، وكثير منها كان يضم مرشحات إناثًا إلى قوائمها. ولهذا فقد كان أعلى عدد للنائبات في ظل نظام الانتخاب الفردي هو ستا في المجلس المنتخب في سنة 1976 والذي جرى حله في سنة 1979، بينما ارتفع في ظل نظام القوائم والتمثيل النسبي إلى ثماني عشرة في المجلس المنتخب في سنة 1987 والذي حل في 1990، عندما قضت المحكمة الدستورية العليا ببطلان نظام القوائم والتمثيل النسبي بدعوى مخالفته لمبدأ المساواة بين المواطنين في حقوقهم السياسية الذي ينص عليه الدستور.

أما من حيث الإرادة السياسية، فقد مال الرئيس أنور السادات، ربما تحت تأثير زوجته، إلى دعم تمثيل المرأة في مجلس الشعب، ولذلك أصدر قرارا بقانون (21 لسنة 1979) بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب، وذلك بتخصيص ثلاثين دائرة ينتخب المواطنون فيها ثلاثة مرشحين يكون أحدهم امرأة، وقد أضاف القانون 114 دائرة أخرى إلى هذه الدوائر الثلاثين، وقد اختص هذا القانون بتقسيم مصر إلى دوائر انتخابية، ومن المعروف أن هذا القانون صدر في بداية عهد الرئيس حسني مبارك، وزوجته السيدة سوزان مبارك من المتحمسات لتمكين المرأة، وقد رأست فيما بعد المجلس القومي للمرأة، وقد بلغ عدد النائبات المنتخبات في مجلس الشعب ستا وثلاثين في آخر مجلس طبق فيه هذا القانون، وهو المجلس المنتخب في سنة 1984، وهو المجلس الذي حل في سنة 1987عشية صدور حكم من محكمة النقض ببطلان انتخاباته، وقد انتهى تخصيص مقاعد للنساء بصدور القانون 188 لسنة 1986 والذي ألغى هذا التخصيص بدعوى مخالفة هذا التخصيص لمبدأ المساواة بين الرجال والنساء الذي جاء في الدستور.

وهكذا فمع انقسام النخبة السياسية حول مسألة تمكين النساء نيابيا، وبالتحول عن نظام الانتخابات بالقائمة، تقلص عدد النساء النائبات، لعزوف الأحزاب عموما عن ترشيح إناث، بل لقد أخذ هذا الميل لترشيح إناث بالتآكل لدى الأحزاب السياسية، وصارت معظم المرشحات في انتخابات مجلس الشعب من المستقلات، وهكذا فقد كان إجمالي المرشحات لعضوية مجلس الشعب هو 120 في سنة 2000، منهن ثلاث وعشرون عن الأحزاب السياسية وسبع وتسعون من خارج هذه الأحزاب، وانخفض العدد في الانتخابات التالية في سنة 2005 إلى 61 مرشحة توزعن بين أربع عشرة من الأحزاب السياسية وسبعٍ وأربعين من المستقلات، وكان أكبر عدد من المرشحات الحزبيات في سنة 2000 من حزب الوفد ذي التوجه الليبرالي، وفي سنة 2005 من حزب التجمع ذي التوجه اليساري[1]. وقد وجه كثير من الكتّاب اللوم للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم لعزوفه عن ترشيح النساء، وللمجلس القومي للمرأة لامتناعه عن مساندة المرشحات من المستقلات ومن الأحزاب الأخرى، وذلك على عكس ما قام به المجلس في سنة 2000 في ظل أمينته السابقة السيدة مرفت التلاوي التي كانت تحاول صبغ هذا المجلس بصبغة قومية بعيدا عن أي صبغة حزبية ضيقة.

تمثيل الأقباط

وكما هو الحال بالنسبة للنساء فقد ارتبط وجود الأقباط في المجالس النيابية في مصر بطبيعة النظام الانتخابي، ويبدو كذلك أن حظوظهم تتناسب عكسيا مع النظام الفردي وإيجابيا مع نظام القوائم. وإذا كان تخصيص نسبة نصف المقاعد للفلاحين والعمال في مجلس الأمة قد رفع بالتأكيد من تواجدهم فيه، وفي غيره من المجالس المنتخبة في ما بعد عن طريق التعيين، فإن نفس النظام الانتخابي الذي أتاح لهم هذه الفرصة قد أضعف كثيرًا فرص نجاح المرشحين الأقباط في الفوز في الانتخابات، فقد اقتضى اشتراط هذه النسبة مع الحفاظ على نفس حجم العضوية في مجلس الأمة، وكانت ثلاثمائة وخمسين عضوا في ذلك الحين، اختصار عدد الدوائر

(1) أخذت هذه الأرقام من علي الصاوي، 21، 2005.

الانتخابية من ثلاثمائة وخمسين دائرة إلى مائة وخمس وسبعين فقط، وجاء ذلك عن طريق دمج نصف عدد الدوائر في نصفها الآخر، وأدى ذلك إلى ذوبان الدوائر ذات التواجد القبطي الكثيف، وخصوصا في جنوب مصر، مما قلل إلى حد كبير من الميزة النسبية التي كان يتمتع بها المرشحون الأقباط في هذه الدوائر، ولذلك لم تسفر انتخابات مجلس الأمة التي جرت في سنة 1964، وهى المرة الأولى التي جرى فيها الأخذ بهذا النظام، سوى عن نجاح قبطي واحد، ولذلك أصدر الرئيس الجمهورية قرارا بتعيين عشرة نواب في مجلس الأمة، كان ثمانية منهم من الأقباط، واستقر هذا التقليد فيما بعد، إذ لم يتجاوز عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في الانتخابات اثنين في مجلس الأمة المنتخب في سنة 1969، وثلاثة في المجلس المنتخب سنة 1971، ولم ينجح مرشح قبطي واحد في سنة 1976 في أول مجلس جاء بعد انتخابات تنافسية بين التنظيمات التي صارت نواة العودة إلى التعددية الحزبية في سنة 1977، وارتفع عدد المرشحين الأقباط الذين نجحوا في انتخابات مجلس الشعب التالية إلى أربعة في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم الحزبية مع التمثيل النسبي حافظ المرشحون على هذا العدد في انتخابات سنة 1984، وارتفع هذا العدد إلى ستة في انتخابات 1987 التي جرت وفقا لنفس النظام. وهكذا استمر تقليد تعيين نواب أقباط في مجلس الأمة ثم مجلس الشعب، وقد حرصت الحكومة على وجود الأقباط منتخبين ومعينين، فعين سبعة في سنة 1969، وتسعة في سنة 1971، وثمانية في سنة 1976، وعشرة في سنة 1979، ومع الأخذ بنظام القوائم والتمثيل النسبي انخفض عدد المعينين من الأقباط إلى خمسة في سنة 1984، وأربعة في سنة . 1987 ومع العودة مرة أخرى إلى النظام الفردي قل عدد المرشحين الأقباط الذين ينجحون في الانتخابات، وبلغ حده الأدنى في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة. ولكن لا ينبغي أن يوجه اللوم في هذا الصدد إلى النظام الانتخابي وحده، وإنما ينبغي توجيه اللوم إلى الأحزاب السياسية وفي مقدمتها الحزب الوطني، والتي تجنبت تقديم مرشحين من الأقباط للناخبين، بل إنه في حالة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم شارك قادته في الحملة الانتخابية لمرشح ليس له تاريخ يذكر خاض المعركة الانتخابية في إحدى دوائر القاهرة أمام مرشح قبطي تمتع بالشعبية في نفس الدائرة، وكان واحدا من قيادات حزب الوفد المعارض، وقد

نجح أمام مرشح الحزب الوطني في انتخابات سنة 2000، ولكن لم يحالفه الحظ في انتخابات سنة 2005، والتي خاضها أمام ابن مرشح الحزب الوطني الذي كان قد انهزم أمامه في الانتخابات السابقة، ولكن تزايد موجة المد الإسلامي منذ انتخابات سنة 2000 التي نجح فيها سبعة عشر من مرشحي الإخوان المسلمين، وهو عدد ماثل كل أعداد الناجحين من أحزاب المعارضة المعترف بها، وارتفع في سنة 2005 إلى ثمانية وثمانين نائبا، جعل الأحزاب السياسية تتردد قبل تقديم مرشحين أقباط إلى الناخبين، كما ترددت في تقديم مرشحات من النساء، ولذلك يمكن القول أن المجلس النيابي الأقوى في مصر، وهو مجلس الشعب، يعاني بكل تأكيد من قلة تواجد النساء والأقباط فيه.

تمثيل المجتمع المدني

ليس هناك تمثيل مباشر لمنظمات المجتمع المدني في أي من مجلسي البرلمان المصري، ولكن ذلك لا يعنى أن صوت هذه المنظمات غير مسموع داخل جدرانه، فكثير من الأعضاء سواء من العمال أو الفئات هم أيضا نشطون بل قادة في منظمات المجتمع المدني، فأحد وكيلي كل من مجلسي الشعب والشورى هو في العادة قياديّ عماليّ نقابيّ بارز إن لم يكن رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال، كما أن رؤساء عدد من النقابات المهنية هم أعضاء منتخبون في مجلس الشعب، فقد ظل الدكتور حمدي السيد نقيب الأطباء نائبا في مجلس الشعب دورات عديدة، وكان السيد سامح عاشور نقيب المحامين عضوا في مجلس الشعب في الدورة الماضية – 2000 – 2005 ولم يحالفه الحظ في انتخابات المجلس في سنة 2005، كما أن عددا من أعضاء مجلس نقابة الصحفيين هم إما أعضاء منتخبون في مجلس الشعب أو معينون في مجلس الشورى، ولكن مما لاشك فيه أن أقوى جماعات المصالح تواجدًا داخل المجلسين هم رجال الأعمال، وبعضهم أعضاء بارزون في جمعيات رجال الأعمال في مصر، ويتولون رئاسة لجان هامة في المجلسين مثل لجنة الخطة والموازنة ولجنة الإسكان في مجلس الشعب ولجنة الصناعة في مجلس الشورى. ويحدث أحيانا أن يدعى ممثلون لمنظمات المجتمع المدني لحضور جلسات استماع في أي من المجلسين، وهنا يكون تمثيل منظمات المجتمع المدني تمثيلاً

مباشرًا، ولكن الوجود الدائم لقادة بعض هذه المنظمات كأعضاء في المجلس هو الذي يوفر لها قناة لطرح آرائها والسعي لتحقيق مصالح أعضائها داخل البرلمان، وتلك ميزة لاشك أن أكثر من يتمتعون بها هم رجال الأعمال وقادة النقابات العمالية، وإن كان الآخرون أكثر تقيدا بتوجهات الحزب الحاكم الذي ينتمي أغلبهم إليه، بينما يشارك رجال الأعمال هؤلاء في صنع سياسة هذا الحزب، أو يلتفون حولها بفعالية عندما لا تناسب مصالحهم.

1 – 1 تمثيل صحيح وعادل

يكشف القسم السابق أنه إذا كان من الصحيح أن الطبقات الشعبية في المجتمع، وكذلك النساء والأقباط من هذه الطبقات أو غيرها، ممثلة في مجلسي البرلمان، إلا أن الشكوك تحيط بمدى تمثيل نواب العمال والفلاحين لطبقاتهم الاجتماعية، ومن ثم تثار الدعوة إلى أن يكون هناك تعريف دقيق لمن هو عامل أو فلاح، وخصوصا أن العديد من الطعون في صحة الانتخابات تدور حول هذه المسألة[1] ، ومن ناحية أخرى، لم تثر شكوى بعدم وجود تمثيل للطبقات الاجتماعية الأخرى، مثل الطبقة المتوسطة أو كبار رجال الأعمال، بل على العكس، تكشف دراسات عديدة عن تزايد وجود رجال الأعمال في المجلسين، وتوليهم رئاسة لجان مهمة فيهما، ولكن يجمع المراقبون على أن تمثيل كل من النساء والأقباط ليس كافيا، لا بمقارنة نسبة أعدادهم مع إجمالي السكان، والتي لا تقل في حالة الأقباط عن 8 % في أكثر التقديرات تواضعا، وفي حالة النساء فهي لا تقل عن نصف السكان، بينما لا يتجاوز عدد ممثلي كل منهما عن 2 % في مجلس الشعب، وترتفع نسبة النساء في الدور الحالي لمجلس الشورى 2004 – 2007 إلى قرابة 8 % من أعضاء المجلس، ولاشك أن اللجوء إلى تعيين أعضاء في مجلس الشعب خصوصا من الأقباط والنساء لهو دليل على عدم عدالة تمثيلهما في المجلس، حتى وإن كان ذلك نتيجة الانتخاب.

(1) يذهب الدكتور عمرو هاشم المتخصص فى الشؤون البرلمانية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام القاهرية إلى أن ممثلي الفلاحين والعمال فى مجلس الشعب يضمون لواءات ومحامين ومهندسين وأطباء. الدستور، 3 يناير 2007.

قضية أخرى تتعلق بتمثيل القوى السياسية، وتنقسم إلى الأحزاب المعترف بها قانونا وجماعة الإخوان المسلمين، فبالنسبة للأولى من المرجح أن يكون تمثيلها صحيحا وعادلا حيث تمثل غالبا بواسطة رؤسائها. وباستثناء التيار الناصري، سواء الحزب العربي الديمقراطي الناصري أو حزب الكرامة تحت التأسيس لم يعد مرشحو هذه الأحزاب يواجهون ضغوطا أمنية أو تقييدا لحملاتهم الانتخابية في دورتي انتخابات مجلس الشعب في سنتي 2000 و2005، ومن الملاحظ كذلك انصراف المواطنين عن الأحزاب السياسية، ولذلك من المرجح أن يكون تمثيلها في البرلمان انعكاسًا صادقًا لقلة تواجدها بين المواطنين. أما جماعة الإخوان المسلمين، فقد تعرض أنصارها، مرشحين ونشطاء لملاحقات وتضييق بل وتزوير للنتائج ضدهم، وخصوصا في المرحلتين الثانية والثالثة لانتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، كما لم يجر بعد السماح بإجراء الانتخابات في اثنتي عشرة دائرة لمنازعات قضائية، وربما خشية من جانب حكومة الحزب الوطني الديمقراطي بفوز مرشحي الإخوان فيها، ولذلك لا مفر من التسليم بأن تمثيل الإخوان في مجلس الشعب هو أقل من حجم قوتهم الحقيقية.

1 – 2 تكافؤ الفرص بين المرشحين في الانتخابات

تحفل تقارير منظمات حقوق الإنسان، بما في ذلك المنظمات التي أنشأتها الحكومة، بالكثير من الشكوى من عدم التكافؤ في فرص المرشحين للفوز في الانتخابات، وأهم مظاهر عدم التكافؤ هي تحيز أجهزة الأمن والإدارة والمشرفين على الانتخابات وكذلك أجهزة الإعلام لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، كما أن من أسباب عدم التكافؤ الأخرى استخدام المال من جانب المرشحين الأثرياء للتأثير على الناخبين، حتى باستخدام الرشوة، وهنا يمكن لبعض المرشحين المستقلين أو المعارضين أن يتفوقوا على مرشح الحزب الحاكم في مقدار ما يخصصونه من أموال.

وقد رصد المجلس القومي لحقوق الإنسان، والذي عينت الحكومة أعضاءه، المظاهر التالية لعدم التكافؤ بين المرشحين:

1 – منع المرشحين من الإدلاء بالأصوات الانتخابية لصالح أحد المرشحين،

2 - استخدام السيارات الحكومية،

3 - تدخل موظفي الدولة لتوجيه الناخبين،

4 - تعطيل سهولة الإدلاء بأصوات،

5 - التأخير في بدء ميعاد التصويت،

6 - وجود صلة بين أحد القضاة المشرفين على أحد الدوائر وأحد المرشحين بنفس الدائرة،

7 - القيد الجماعي للناخبين،

8 - تدخل القضاة لتوجيه الناخبين لصالح أحد المرشحين،

9 - منع مسيرات أو ندوات أو مؤتمرات لأحد المرشحين،

10 - إغلاق مقر اللجان قبل انتهاء المدة المحددة،

11 - تغيير صفة المرشحين وأرقامهم،

12 - انقطاع التيار الكهربائي باللجان،

13 - القيام بأعمال عنف وبلطجة لصالح أحد المرشحين (المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005، 85).

كما رصد تقرير المجلس أيضا مظهرا آخر لعدم التكافؤ، ولكنه يصب في هذه الحالة لصالح مرشحي الإخوان المسلمين، وهو تدخل الرموز الدينية في التأثير على سير العملية الانتخابية» (نفس المصدر).

وفي ما يتعلق بتغطية أجهزة الإعلام للحملة الانتخابية، أشارت الدراسة التي أجراها مركز القاهرة لحقوق الإنسان «أنه على رغم تنوع تغطية القنوات التليفزيونية التي تملكها الدولة - على الصعيد الكمي - للتيارات السياسية الرئيسية التي شاركت في الانتخابات البرلمانية، إلا أنه كان هناك تحيز واضح للحزب الوطني الديمقراطي في اتجاهات ونوعية التغطية التي جاءت في معظمها إيجابية لصالحه», وأضافت الدراسة تخلت الصحف القومية عن موقع المقدمة من حيث المساحة المخصصة لتغطية الانتخابات البرلمانية، حيث جاءت جريدة المصري اليوم، ومن ورائها نهضة مصر المستقلتان في مقدمة الجرائد من حيث المساحة المخصصة لتغطية

الانتخابات، أما بين الصحف التي تملكها الدولة فقد جاءت الجمهورية أولا، ثم روز اليوسف اليومية فالأهرام، مع استمرار الموقف المتحيز للصحافة التي تملكها الدولة بشكل صارخ لصالح مرشحي الحزب الحاكم على الصعيد الكيفي.

وعلى الرغم من أن اللجنة العليا للانتخابات قد حددت في قرارها رقم 3 لسنة 2005 بعض القواعد الخاصة بالدعاية الانتخابية ووضعت حدا أقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية وانتخابات الإعادة، إلا أن هذه القواعد جاءت عمومية للغاية، تؤكد على حق المرشحين في الدعاية لأنفسهم باستخدام وسائل عدة من بينها أجهزة الإعلام، دون أن تضع ضوابط لحياد أجهزة الإعلام التي تملكها الدولة، كما أن الحدود القصوى التي وضعتها لإنفاق المرشحين، والتي لا ينبغي أن تتجاوز سبعين ألف جنيه للحملة الانتخابية، وثلاثين ألفا في حالة الإعادة هي تقديرات جد متواضعة يشهد المراقبون أن الإنفاق الفعلي على الحملات الانتخابية يتجاوزها كثيرا.

1 – 3 انتخابات حرة ونزيهة

يمكن القول أن شروط الترشيح لمجلسي البرلمان قد تطورت خلال عقد الثمانينات لتزيل القيود عن الترشيح، وفي المقابل تزايدت الشكوك في مدى نزاهتها، ولا تعود القيود التي فُرضت على حرية الترشيح إلى شروط الترشيح في حد ذاتها بقدر ما تعود إلى طبيعة النظام الانتخابي، فالشروط الواردة في المادة الخامسة من القانون 83 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، وفي المادة السادسة من القانون 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى والتي تكاد تتطابق معها لا تتضمن شروطا تعجيزية، فهما تقتضيان من المرشح أن يكون مصري الجنسية ومن أب مصري، وأن يكون اسمه مقيدا في جداول الانتخاب، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أن يكون قد أعفي منها بمقتضى القانون، وأن يجيد القراءة والكتابة، وألا تقلّ سنه عن ثلاثين سنة في حالة مجلس الشعب وخمس وثلاثين سنة في حالة مجلس الشورى، وألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو الشورى بسبب فقدان الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية، ومع ذلك يجوز له الترشيح في حالة انقضاء الفصل التشريعي الذي

أسقطت فيه العضوية، أو صدور قرار من مجلس الشعب أو الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح أو التعيين، كما أن القيد المالي ضئيل للغاية لا يتجاوز مائتي جنيه مصري في حالة الترشيح لأي من المجلسين، وتتحقق وزارة الداخلية من انطباق هذه الشروط، كما تطرح أسماء المرشحين، خلال الأيام الخمسة التالية لقفل باب الترشيح، على المواطنين حتى يمكن لهم الطعن في صحة ترشيح من لا تتوافر فيه هذه الشروط، وقد أسقطت العضوية عن أعضاء في مجلس الشعب بعد صدور أحكام قضائية بعدم تمتعهم بواحد من هذه الشروط، وأهم أسباب الطعون كانت عدم معرفة القراءة والكتابة، وعدم أداء الخدمة العسكرية، أو ازدواج الجنسية.

ولكن حرية الترشيح، ومن ثم حرية الانتخابات تعرضت لقيود بموجب النظام الانتخابي الذي اقتضى أن يتقدم المرشحون في قوائم حزبية، وكانت تلك هي الحال في انتخابات مجلس الشعب التي جرت في سنة 1984، وفي سنة 1987، ففي الأولى قصر القانون الانتخابي الحق في الترشيح على أعضاء الأحزاب السياسية، وفي الثانية كان في كل دائرة من الدوائر الانتخابية الثماني والأربعين مرشح واحد مستقل إلى جانب مرشحي الأحزاب على القوائم، وهو ما أخل بمبدأ المساواة بين المواطنين الذي جاء به الدستور، وكان سببا في إلغاء نظام القوائم والتمثيل النسبي برمته منذ سنة 1990، ولكن إلى حين إذ تتردد بعض التكهنات بأن دوائر الحزب الوطني الديمقراطي تفكر في العودة إلى نظام القوائم والتمثيل النسبي، وإدراجه في الدستور لتقطع الباب على مرشحي الإخوان المسلمين الذين لا يعترف بهم كأعضاء في حزب سياسي.

كما جرى التشكيك في نزاهة الانتخابات لأسباب عدة، ولا تكاد تخلو أي انتخابات من طعون بعدم نزاهتها، بل قد تم حل مجلس الشعب مرتين في سنة 1987 و1990 كما تقدم لأسباب، منها الطعن في نتيجة الانتخابات، الحكم بعدم دستورية قانون الانتخاب، وجرى التشكيك أيضا في صحة نتيجة الانتخابات في دوائر معينة بسبب عدم مطابقة النتيجة المعلنة للتصويت الفعلي للناخبين، أو عدم انطباق شروط الترشيح على بعض المرشحين، وقد صدرت بذلك أحكام قضائية

عديدة، ولكن وقف مجلس الشعب خصوصا بالمرصاد أمام أحكام محكمة النقض ببطلان العضوية، متمسكا بتفسير رئيسه للمادة 93 من الدستور والتي تنص على أن يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه بينما تختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، وقد كان من النادر قبول مجلس الشعب خصوصا للطعون أو الأحكام الخاصة ببطلان العضوية والصادرة من محكمة النقض، إلا في الأحوال التي يكون المطعون في عضويته من أحزاب المعارضة، أو بناء على تدخل رئيس الجمهورية للأمر مثلا بإسقاط عضوية النواب الذين ثبت عدم معرفتهم للقراءة والكتابة أو عدم أدائهم للخدمة العسكرية أو سوء سمعتهم. وقد سبق في الفقرات السابقة ذكر ملاحظات المجلس القومي لحقوق الإنسان حول انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005، والتي تشكك كثيرا في نزاهة هذه الانتخابات.

1 – 4 المحاسبة في الانتخابات

لا تعرف مصر أي أسلوب لمحاسبة المرشح أو النائب من جانب الناخبين، لا أثناء الحملة الانتخابية ولا بعدها ولا أثناء توليه مهمة النيابة بعد نجاحه في الانتخابات، بل الجدير بالذكر أن هذه القضية غير مطروحة أصلا في كافة الكتابات المصرية عن الانتخابات بما في ذلك تلك الكتابات الناقدة لما تعتبره انتهاكا لقواعد نزاهة الانتخابات، وهي كثيرة يسهل على القارئ التعرف عليها من خلال الدراسات الأكاديمية المتخصصة عن هذه الانتخابات وفي مقدمتها المؤلفات الصادرة عن كل من مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام، وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ومراكزها العديدة والتي تشير إليها هذه الدراسة في مواضع عديدة. وقد أُثيرت مسألة التعامل مع النواب منذ سنة 1990 بعد أن برزت ظاهرة المرشحين المستقلين الذين يغيرون من ولاءاتهم بعد نجاحهم في الانتخابات، ويدخلون، طواعية أو تحت ضغوط، في صفوف نواب الحزب الوطني الديمقراطي. ولكن لم تقترح هذه الكتابات علاجا لهذه المسألة من جانب الناخبين، وإن اقترح كاتب هذه السطور تجريم هذا التحول عن الصفة التي خاض على أساسها المرشح الانتخابات وفاز بها أو ربما بفضلها.

من ناحية أخرى هناك أسلوبان آخران للمحاسبة في انتخابات مجلسي البرلمان في مصر، أحدهما من خلال القضاء، وهو في الغالب سابق على اكتساب العضوية في مجلس الشعب، وثانيهما المحاسبة من خلال مجلس الشعب ذاته، ولكن المشكلة الرئيسية هي في تحديد متى تكتسب عضوية مجلس الشعب.

وتحفل فترة الحملة الانتخابية عادة بالعديد من الطعون أمام القضاء، ومعظمها من مرشحين ضد مرشحين آخرين، وتدور في الغالب حول مدى انطباق شروط الترشيح على المرشحين المطعون في صحة ترشيحهم، وخصوصا شرط حسن السمعة، أو انطباق صفة العمال أو الفلاحين على المرشح، أو معرفة القراءة والكتابة، أو تمتعه بالجنسية المصرية وعدم ازدواجها مع جنسيات أخرى. ويمكن اعتبار ذلك كله نوعا من الرقابة السابقة على إجراء الانتخابات ويمارسها القضاء العادي والإداري، أي يمكن رفع الدعاوى أمام المحاكم الجزائية والابتدائية وكذلك أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، كما يمارس القضاء وخصوصا محكمة النقض الرقابة اللاحقة على إجراء الانتخابات بما في ذلك الطعن في مدى نزاهة إجراءات الفرز وإعلان النتيجة . وقد مارس القضاء المصري بالفعل كل هذه المهام، ولكن تثار المشكلة عندما يتم إعلان نتيجة الانتخابات بفوز أحد مرشحي الحزب الحاكم، فإن مجلس الشعب دأب على عدم تنفيذ مثل هذه الأحكام بإسقاط العضوية عن النائب الذي ينتمي إلى الحزب الوطني الديمقراطي إلا إذا كان هناك تدخل مستتر من جانب رئيس الجمهورية، وهو قائد الحزب الحاكم. في مثل هذه الأحوال فقط يستجيب المجلس، كما حدث عند إسقاط العضوية عن نواب تبين أنهم لم يتمتعوا لا بشرط معرفة القراءة والكتابة أو أداء الخدمة العسكرية أو عدم ازدواج الجنسية، أما عندما يتعلق الحكم بأحد نواب المعارضة، فإن المجلس يبادر بإسقاط العضوية كما حدث في حالة النائب جمال حشمت من الإخوان المسلمين الذي صدر ضده حكم بإبطال نتيجة الانتخابات، واستجاب له مجلس الشعب على الفور، وكما حدث من قبل بإسقاط العضوية عن عبد الفتاح حسن من حزب الوفد، وأبو العز الحريري من حزب التجمع في سنة 1976، ويبرر المجلس موقفه هذا بتفسيره للمادة 93 من الدستور، والتي تنص على ما يلي:

«يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه.

وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس.

ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس».

ويشرح الفصل الأول من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الخطوات التي يتبعها المجلس عند الطعن بصحة عضوية واحد من النواب، أو بالجمع بين عضوية المجلس ووظائف أخرى غير تلك التي تسمح بها اللائحة، فالطعون تقدم إلى رئيس المجلس الذي يقيدها بسجل الطعون بلجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، ثم يحيلها رئيس المجلس إلى رئيس محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الطعن لتقوم المحكمة بتحقيقها، ويحيل رئيس المجلس إلى اللجنة التقارير التي ترد إليه من محكمة النقض بنتيجة التحقيق في الطعون التي أحيلت إليها خلال ثلاثة أيام من ورودها لتنظرها اللجنة في اجتماع تعقده خلال شهر من إحالة نتيجة التحقيق إليها، وتستدعي اللجنة العضو المطعون في صحة عضويته وتتخذ ما تراه لإظهار الحقيقة، ويمكن لها أن تتبين وجود جوانب تستدعي استكمال التحقيق، فتعدّ بيانا بشأنها، وتعرض رأيها في كل الحالات على المجلس الذي يحيل الأمر إلى محكمة النقض، ثم تقدم اللجنة تقريرها عن صحة العضوية وعن التحقيقات التي أجرتها محكمة النقض في الطعون المحالة إليها إلى رئيس المجلس خلال ستين يوما من تاريخ ورود أوراق الانتخاب، أو نتيجة التحقيق إليها، وإذا تضمن تقرير اللجنة بطلان انتحاب عضو أو تضمن صحة انتخابه وعارض في ذلك أحد الأعضاء، وجب تأجيل النظر فيه إلى جلسة أخرى إذا طلب ذلك العضو الذي تناوله تقرير اللجنة، ولا يجوز النظر في تقرير اللجنة إذا تضمن اقتراح بطلان انتخاب عضو إلا بحضوره الجلسة، وذلك ما لم يتخلف عن الحضور رغم إخطاره كتابة دون عذر مقبول، وتضيف المادة 354 من اللائحة الداخلية للمجلس أن

للعضو أن يبدي أقواله ودفاعه للمجلس عند النظر في صحة عضويته، ويؤذن له بالكلام كلما طلب ذلك، ويكون له الحق دائما في التعقيب على آخر المتكلمين قبل إقفال باب المناقشة، ويجب على العضو أن يغادر الجلسة عند أخذ الرأي في أي أمر يتعلق بصحة عضويته. كما أن لكل عضو أن يبدي رأيه في صحة عضوية غيره ولو لم يكن قد فصل في صحة عضويته، ثم يعلن رئيس المجلس قرار المجلس بصحة العضوية أو بطلانها، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وفي جميع الأحوال يخطر الرئيس وزير الداخلية بما قرره المجلس بشأن صحة العضوية, وتفسير ذلك أن وزارة الداخلية كانت هي المخولة تنظيم الانتخابات عموما، بما في ذلك حالة الانتخابات الجزئية، عندما تخلو دائرة ممن يمثلها أيا كانت الأسباب، ويشمل ذلك أيضا حالة صحة الطعن ببطلان العضوية وفقا للدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ولا شك في أن هذه النصوص تضمن جدية النظر في الطعون الخاصة بصحة العضوية، فالتحقيق تتولاه محكمة النقض، والمجلس يفصل بناء على قرار المحكمة، ومن ثم تشترك السلطتان التشريعية والقضائية في الفصل في صحة العضوية، ولكن المشكلة هي أن المجلس قد دأب على تجاهل أحكام محكمة النقض، وسارع بإكساب العضوية لمرشحين قضت محاكم ببطلان نتيجة انتخابهم بدعوى أن المجلس سيد قراره، وعدم التمييز بين إجراءات نزاهة الانتخاب وهو ما يبطل العضوية ابتداء إذا صدر الحكم ببطلان الانتخابات، وبطلان العضوية لأسباب تتعلق بما قام به النائب بعد اكتساب عضويته، كمخالفة جسيمة للائحة أو للدستور.

1 – 5 المشاركة

الانطباع العام عن معدلات المشاركة في انتخابات مجلس الشعب هو تواضع هذه المعدلات، ولكن غياب الإشراف القضائي الفعال مع كثرة الشكاوى من كثرة الانتهاكات في هذه الانتخابات يشكك في مصداقية البيانات الرسمية عن معدلات المشاركة، ولكن هذا الموقف تغير في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة في خريف

سنة 2005 حيث بدت البيانات الرسمية في تلك الحالة أقرب إلى الواقع، فلم تقل نسبة المشاركة في الانتخابات الخاصة بمجلس الشعب عن 40 % منذ سنة 1976، وارتفعت في بعض السنوات لتصل إلى 50%، ثم فوجئ الرأي العام بأن وزارة الداخلية تعلن أن معدل المشاركة في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005 كان 26، 1 % ممن لهم حق الانتخاب، وجاء ذلك في أعقاب إعلان وزارة الداخلية أيضا نقلا عن لجنة الإشراف على الانتخابات الرئاسية أن نسبة المشاركة في انتخابات الرئاسة التي جرت في نفس العام لم تتجاوز 24 % ممن لهم حق الانتخاب، وذلك مع ملاحظة أن نسبة كبيرة من المواطنين ليسوا مسجلين أصلا في صناديق الانتخاب. فبينما وصل عدد المسجّلين في جداول الانتخاب في سنة 2005 حوالى 32 مليون مواطن، كان عدد المواطنين في سن الانتخاب حوالى 45 مليون، وربما كانت أغلبية غير المسجلين من النساء، ذلك أن القانون كان يجعل قيد الذكور في جداول الناخبين إجباريا، بينما هو اختياري بالنسبة للمرأة، ولهذا السبب تعددت في السنوات الأخيرة المبادرات الخاصة لتشجيع النساء على التسجيل في جداول الناخبين.

وفي ظل غياب دراسات محققة عن أسباب عزوف القسم الأكبر من المواطنين عن المشاركة في الانتخابات عموما، والذي يقل ليبلغ أدنى مستوياته في انتخابات كل من مجلس الشورى والانتخابات المحلية، ويعزوها البعض إلى انخفاض الوعي السياسي وواجبات المواطنة بين المصريين، وهو ادعاء يقلل من مصداقيته أن معدلات المشاركة تنخفض في المدن عن القرى، وتنخفض في أحياء المدن التي تتسم بارتفاع مستويات التعليم والدخل بين القاطنين فيها مثل مصر الجديدة والزمالك بالقاهرة، ولذلك ربما يكون التفسير الأقرب إلى الصحة هو افتقاد الانتخابات للمصداقية بسبب كثرة الشكاوى مما يشوبها من انتهاكات، وكثرة الأحكام القضائية ببطلانها، مع قلة الاستجابة لهذه الأحكام.

ويكشف الجدول التالي نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب التي جرت منذ سنة 1976:

جدول 1: نسب المشاركة في انتخابات مجلس الشعب 1976 – 2005

الانتخابات	نسب المشاركة من إجمالي المسجّلين في جداول الانتخاب %
1976	40
1979	40
1984	43,1
1987	50,2
1990	45,9
1995	50
2000	44
2005	26,1

المصدر: هالة مصطفى. 1995، 40، مركز دراسات الدول النامية، 2001، المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2005، 86.

وهناك مؤشر آخر على المشاركة في الانتخابات، وهو مشاركة الأحزاب السياسية. ويمكن القول أن كل الأحزاب السياسية في مصر تشارك في انتخابات مجلس الشعب، بينما تعزف عن المشاركة في انتخابات مجلس الشورى، وربما يعود ذلك إلى القانون الانتخابي الذي جرت على أساسه أول انتخابات لمجلس الشورى، إذ كان يجمع بين نظام القوائم الحزبية، والأغلبية المطلقة، بحيث تؤول كل المقاعد في أي دائرة إلى الحزب الذي يحصل على أغلبية الأصوات فيها، وهو أمر رأت فيه قيادات أحزاب المعارضة نية مضمرة لاستبعادها منه، كما اعترضت هذه الأحزاب إما على حكمة وجود مجلس الشورى إلى جانب مجلس الشعب، أو دعت إلى توسيع سلطاته في حال استمراره، ومع أن المشرع ألغى القانون الانتخابي

مثار اعتراض أحزاب المعارضة بعد حكم قضائي، إلا أن أحزاب المعارضة لم تتخل عن موقفها المتحفظ إزاء هذا المجلس.

ومع ذلك يلاحظ أن جل أحزاب المعارضة ومعها الإخوان المسلمون قد قاطعت انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990، وذلك لعدم استجابة رئيس الجمهورية لمطالبهم الخاصة بتوفير ضمانات لنزاهة الانتخابات، وانفرد حزب التجمع اليساري بقبول خوض هذه الانتخابات التي حصل فيها على ستة مقاعد، أما انتخابات مجلس الشعب منذ سنة 1995 فإن كل الأحزاب بالإضافة إلى حركة الإخوان المسلمين تشارك فيها. ومن ناحية أخرى فإن مرشحي الأحزاب لا يتجاوزون في العادة العشرين في المائة أو خمس إجمالي عدد المرشحين، فقد بلغ عدد المرشحين الحزبيين على سبيل المثال في انتخابات مجلس الشعب الأخيرة 457، بينما بلغ إجمالي عدد المرشحين 7715، منهم 4423 من غير الحزبيين، جاء 444 من المرشحين الحزبيين من الحزب الوطني الديمقراطي الذي كان له على هذا النحو مرشحون في كافة الدوائر، وتبعه الإخوان المسلمون بِ150 مرشحا، ولم تقو كل الأحزاب السياسية المعارضة الأخرى على أن يكون لها أكثر من 160 مرشحًا معظمهم من حزب الوفد. ولكن يرجح كثير من المراقبين أن تكون أغلبية المرشحين المستقلين من الحزب الوطني الذين لم يحظوا بالمساندة الرسمية من الحزب الذي كان يكتفي بمرشحين اثنين في كل دائرة أحدهما من العمال أو الفلاحين, وثانيهما من الطبقة المتوسطة ممن يطلق عليهم اسم «مرشحي الفئات», وذلك منعا لتفتت أصوات أنصار الحزب الوطني الديمقراطي. والذي يؤكد صحة هذا التحليل هو عدم اعتراض معظمهم على الانضمام من جديد إلى صفوف الحزب الحاكم بعد نجاحهم في الانتخابات، ولولا قبولهم بالعودة إلى صفوف الحزب الحاكم لصار هذا الحزب حزب أقلية في مجلس الشعب الذي انبثق عن انتخابات 2000 و2005، حيث ذهبت أصوات نصف الناخبين تقريبا إلى المرشحين المستقلين بينما توزع النصف الباقي بين كل الأحزاب السياسية بما فيها الحزب الوطني.

2 – استقلالية البرلمان

تؤكد النظرية السياسية الليبرالية على ضرورة الفصل بين سلطات الدولة، وأن تكون كل منها رقيبا على الأخرى، وترى في هذا الفصل حماية لحقوق وحريات المواطنين، فالسلطة التنفيذية تقوم على تطبيق القانون، ولكنها لا تصنع هذا القانون، الذي هو مهمة السلطة التشريعية، بل إن السلطة التنفيذية لا تنفرد بتحديد ما تحتاجه من موارد من المجتمع، فلا بد من موافقة السلطة التشريعية على ميزانيتها، ويتولى القضاء مهمة تفسير القوانين، وهو الحكم في مدى التزام كل من السلطتين الأخريين بأحكام الدستور الذي يفترض أنه ينص على احترام الحقوق والحريات السياسية للمواطنين. ويبلغ الفصل بين السلطات أقصى مدى له في ظل النظام الرئاسي، إذ لا يعتمد وجود رئيس الدولة في منصبه على المجلس المنتخب الذي يزاول السلطة التشريعية، لأن الرئيس منتخب من الشعب، وهو يعتمد على الشعب وليس على المجلس النيابي، في تجديد وجوده في منصبه، بحسب المدة التي يحددها الدستور لرئاسة الجمهورية. أما في النظام البرلماني، مثل النظام البريطاني، فرئيس الوزراء، وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، يعتمد على البرلمان المنتخب في وجوده في منصبه، وفي أدائه لمهامه، فالبرلمان يستطيع إقالته، وهو باق في منصبه طالما أنه يتمتع بالأغلبية البرلمانية.

هذه النظرية الكلاسيكية لا تفيد كثيرا في فهم الواقع، فقد غير تطور نظام الأحزاب من العلاقة بين السلطات، فرئيس الوزراء في ظل النظام البرلماني هو زعيم الأغلبية في المجلس النيابي الذي يملك سلطة الاقتراع بالثقة برئيس الوزراء وهو الذي يملك أيضا الموافقة على الميزانية، ويندر أن يُسقط البرلمان رئيس الوزراء في ظل هذا النظام طالما أن الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الوزراء يتمتع بأغلبية مريحة، وطالما ساد الالتزام الحزبي، فلا يصوت أعضاء البرلمان من حزب الأغلبية ضد مصلحة حزبهم. أما في ظل النظام الرئاسي فإن امتلاك حزب للأغلبية في كل من الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية يحول المجلس النيابي إلى هيئة تشريعية تابعة للرئيس تنفذ برنامجه الانتخابي، ولا يشكل قيدا على ممارسته لسلطاته كما كان الحال في الولايات المتحدة في ظل السنوات الست الأولى للرئيس جورج

بوش وقبل انتخابات الكونغرس الأخيرة التي فقد فيها الحزب الجمهوري أغلبيته في الكونغرس لصالح الحزب الديمقراطي. وتتضح هيمنة السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات في دول الحزب الواحد أو المهيمن، لأن أعضاء المجلس النيابي هم بالضرورة في نظام الحزب الواحد ينتمون إلى الحزب الواحد الحاكم، أو أن الأغلبية الساحقة منهم تنتمي إلى الحزب المسيطر، فهو الذي يرشحهم للانتخابات، وهو الذي يوافق على ترشحهم مرة أو مرات أخرى، وهم ملتزمون باتباع توجّهاته التي هي في أغلب الأحوال توجهات زعيم هذا الحزب الذي يميل في الغالب لأن يكون أيضا رئيس الدولة وقطب السلطة التنفيذية. الأمر الثاني الذي قلل من انطباق هذه النظرية على الواقع هو تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من حيث الموارد البشرية التي تمتلكها والخبرات التي يتمتع بها العاملون لديها، واحتكاكها اليومي بمشاكل المواطنين، وينتج عن ذلك أن تصبح السلطة التنفيذية أكثر علما بما يواجهه المواطنون من مشاكل، وبما يشغلهم من اهتمامات، وهي الأقدر من ثم على اكتشاف الحلول لمشاكلهم، وخصوصا إذا كانت الحلول ذات طبيعة فنية معقدة مثل توفير مصادر الطاقة أو أنواع راقية من الرعاية الصحية أو الرقابة على نوعية الأغذية أو الأطعمة . وهناك نوع ثالث من النظم السياسية يضيّق من اختصاصات البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، وهو النظام شبه البرلماني الذي ابتدعه دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقد قصر هذا الدستور من فترة انعقاد البرلمان، ومن سلطته في تحديد حجم الميزانية، وألزمه بفترة معينة لا ينبغي أن يتجاوزها في إقرار الموازنة العامة للدولة، وقد أخذت معظم النظم العربية بنوع من العلاقة ما بين السلطات مستمدة من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا.

ومن وجهة نظر قانونية بحتة، فإن الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ينص على حصانة أعضاء البرلمان، وعلى تمتع كل من مجلسيه بميزانية مستقلة، فالمادة 98 من الدستور تؤكد على أن أعضاء مجلس الشعب لا يؤاخذون على ما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه، والمادة 99 تشير إلى أنه لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس، وأنه يتعين أخذ إذن رئيس المجلس في غير دور انعقاد المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء، كما تنص

المادة 35 من القانون 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على أن مجلس الشعب له ميزانية مستقلة، وتدرج رقما واحدا في ميزانية الدولة. ويتلقى أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى مكافأة تبلغ ألف جنيه شهريا، ويحصلون من صناديق خاصة بكل مجلس على ألف جنيه أخرى، كما يتلقون مبلغ خمسة وسبعين جنيهًا لقاء حضورهم كل جلسة من جلسات أي من المجلسين. وهذه المبالغ معفاة من الضرائب.

ويشرح الفصل الثالث من الباب الثاني عشر في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قواعد رفع الحصانة البرلمانية، فبالإضافة إلى ما جاء في الدستور من تمتع النواب بالحصانة، تذكر المادة 360 من اللائحة أن طلب الإذن برفع الحصانة يقدم إلى رئيس مجلس الشعب من وزير العدل، أو المدعي العام الاشتراكي في ما يدخل في اختصاصه قانونا أو ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام أحد المحاكم الجنائية، ويرفق مع هذا الطلب أوراق القضية أو عريضة الدعوى بحسب الحال. ويحيل الرئيس الطلب المذكور إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، وله إحالته في ذات الوقت إلى لجنة القيم لبحثه وإبداء الرأي للجنة المذكورة، ويجب على لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية إعداد تقريرها بشأن طلب رفع الحصانة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إحالة الأوراق إليها.

هذا وقد تكررت في السنوات الأخيرة حالات رفع الحصانة عن أعضاء في مجلسي الشعب والشورى لعل من اشهرها حالتي النائبين ايمن نور وطلعت السادات، الحالة الأولى في الفصل التشريعي الثامن في يناير 2005، بدعوى تزويره في أوراق تأسيس حزب الغد الذي يقوده، وقد رشح نور نفسه منافسا للرئيس في انتخابات الرئاسة التي جرت بعد ذلك، وجاء ترتيبه الثاني في هذه الانتخابات وفاز بِ8، 5 % من أصوات الناخبين، وقدم للمحاكمة بعد الانتخابات، وحكم عليه بالسجن، وكان قد فقد مقعده في مجلس الشعب في الانتخابات النيابية في نوفمبر وديسمبر سنة 2005، ولذلك لم يكن يتمتع بالحصانة عند محاكمته. والحالة الثانية هي النائب طلعت السادات في مجلس الشعب المنتخب في سنة 2005 وهو زعيم حزب الأحرار والذي اشتهر بانتقاداته الحادة للحزب الوطني الديمقراطي،

وحكمت عليه محكمة عسكرية بالسجن بدعوى إهانته للقوات المسلحة لاتهامه قادتها بالتواطؤ في اغتيال الرئيس أنور السادات في 6 أكتوبر سنة 1981 كما أذن مجلس الشورى بالاستجابة لطلب لإبراهيم نافع رئيس مجلس إدارة الأهرام السابق إبداء رأيه في التحقيقات في النيابة العامة بشأن وقائع فساد أثناء فترة توليه هذا المنصب. وقد أكد رئيس مجلس الشعب أن رفع الحصانة في كل هذه الحالات تم وفقا للائحة المجلس، وإن كانت مصادر صحفية قد ذكرت أن رفع الحصانة في حالة طلعت السادات قد تم بعد أقل من أربع وعشرين ساعة من ورود هذا الطلب من وزير العدل والمدعي العام العسكري في 5 أكتوبر 2006.

2 – 1 استقلالية البرلمان كمؤسسة

والواقع أن العلاقة بين السلطات في مصر أقرب إلى ما يسود في نظم الحزب الواحد أو المسيطر، فبالإضافة إلى ما يسود الانتخابات من انتهاكات تقدم عليها السلطة التنفيذية التي تسيطر على أجهزة الأمن والتي كانت تشرف رسميا حتى وقت قريب على الانتخابات بكافة أنواعها وتعلن نتائجها، وعلى السلطات المحلية التي توفر العاملين في لجان الانتخاب، وعلى أجهزة الإدارة التي تجامل المرشحين من الحزب الحاكم بمد الخدمات إلى دوائرهم في وقت الانتخابات كسبا لأصوات الناخبين لصالحهم، وهي تسيطر على أجهزة الإعلام القومية، فتسخرها للدعاية لمرشحيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ولذلك فعلى الرغم من النصوص الدستورية التي تؤكد استقلال السلطة التشريعية، إلا أنها في ظل هذه الأوضاع تابعة لرئيس الجمهورية، رئيس الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ويتم توجيه نواب الحزب إلى اتباع تعليماته من خلال اجتماعات الهيئة البرلمانية للحزب، ومن خلال الدور الذي يقوم به الوزير المختص بالشؤون البرلمانية الذي يكون عادة من قيادات الحزب، وتكون الأغلبية الساحقة لأعضاء الحزب في البرلمان بمجلسيه، والتي لا تقل عن 75 % من أعضاء مجلس الشعب وتقترب من أكثر من 90 % في حالة مجلس الشورى، تضمن له إنفاذ إرادته على الرغم من المعارضة غير الفعالة من جانب الأقلية المعارضة في المجلسين.

2 – 2 استقلالية البرلمان في أداء أعماله

ويمكن التعرف على أبعاد استقلال مجلس الشعب دستوريا بتأمل نصوص الدستور الخاصة بسلطات المجلس، فالمادة 86 تحدد اختصاصات المجلس في تولي سلطة التشريع وتقرير السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، والمادة 93 تنص على اختصاص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وهو الذي يسقط العضوية عن أعضائه (المادة 96) وهو الذي يقبل استقالتهم (مادة 97)، ولا يؤاخذ أعضاؤه عما يبدون من أفكار وآراء في أداء أعمالهم في المجلس (مادة 98)، ولا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس (مادة 99)، وإذا لم يدعُ رئيس الجمهورية المجلس للانعقاد قبل يوم الخميس الثاني من نوفمبر يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل، كما أن المجلس يضع لائحته لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسته لوظائفه (مادة 104)، وله وحده المحافظة على النظام داخله ويتولى ذلك رئيس المجلس (مادة 105)، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، وإذا أقر مجلس الشعب قانونا بأغلبية الثلثين مرتين بعد اعتراض رئيس الجمهورية اعتبر قانونا وأصدر (مادة 113)، كما أن مشروع الموازنة العامة لا يكون نافذا إلا بموافقة المجلس (مادة 115)، كما تجب موافقة مجلس الشعب على نقل مبلغ من باب إلى آخر في أبواب الموازنة العامة (مادة 116)، ويجب عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه بابا بابا خلال سبعة أشهر على الأقل ويصدر بقانون، ولكل عضو من مجلس الشعب توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء في موضوعات تدخل في نطاق اختصاصهم (مادة 124)، ولكل منهم حق توجيه استجوابات لأي من أعضاء الحكومة المذكورين (مادة 125)، ولمجلس الشعب بأغلبية أعضائه أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (مادة 126)، ويجب عليهم في هذه الحالة اعتزال مناصبهم (مادة 128)، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند

الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب.

من ناحية أخرى، مما يقلل من هذه الاستقلالية دستوريا ما جاء في المادة 74 من الدستور من سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الدولة أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء واجبها الدستوري، وذلك دونما أي قيد على رئيس الجمهورية في اتخاذ هذه الإجراءات سوى توجيه بيان إلى الشعب وإجراء استفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها، وهذا ما فعله الرئيس السادات في 5 سبتمبر سنة 1981 دون أن يكون هناك مثل هذا الخطر، وليس في هذه المادة ما يفيد بضرورة عرض هذه الإجراءات على مجلس الشعب، كما يحد من استقلالية مجلس الشعب تفويضه للرئيس عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبأغلبية ثلثي الأعضاء أن يصدر قرارات لها قوة القانون، وعلى الرغم من الشروط التي وضعتها المادة 108 في هذا الخصوص مثل أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، وضرورة عرض هذه القرارات على المجلس في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض وزوال قوة القانون عنها إذا لم تعرض أو لم يوافق المجلس عليها، إلا أن مجلس الشعب دأب على منح هذا التفويض لرئيس الجمهورية، وتغاضى رئيس الجمهورية عن عرض هذه القرارات على مجلس الشعب دون أن تزول عنها صفة القانون، كذلك فإن لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (مادة 109)، ومعظم القوانين التي يقرها مجلس الشعب هي ما تقترحه الحكومة. وفي المسائل المالية، مما يقلل من استقلال مجلس الشعب عدم تمكنه من تعديل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة (مادة 115)، وأخيرا في حالة تقرير المجلس مسؤولية الحكومة، فإن الحكومة لا تستقيل، بل يعرض الأمر على الرئيس الذي له إما أن يعيد الأمر إلى المجلس لمعاودة النظر فيه، فإذا ما أصر المجلس على سحب الثقة من الحكومة فإن للرئيس إما أن يطلب من رئيس الوزراء تقديم استقالته

أو يحل مجلس الشعب ويجري انتخابات جديدة، ويستقيل رئيس الوزراء فقط إذا أصر المجلس الجديد على سحب الثقة منه (مادة 127)، وبعبارة أخرى فإن أعضاء مجلس الشعب يخاطرون ببقائهم في المجلس عندما يقررون سحب الثقة من رئيس الحكومة.

2 - 3 الحماية الواجبة لأعضاء مجلس الشعب

لا يبدو بصفة عامة أن أعضاء مجلس الشعب, خصوصا من المعارضة، يخشون على أنفسهم بسبب ما يبدونه من آراء داخل المجلس، وربما كان حادث الاعتداء الذي تعرض له الدكتور عصام العريان عضو مجلس الشعب عن الإخوان المسلمين خلال الفترة من 1987 - 1990 من جانب أحد ضباط الشرطة، ولم يتعرض هذا الضابط لأي جزاء، هو أمر نادر في تاريخ مجلس الشعب المصري، وإن كان سيف فقدان عضوية المجلس يظل قائما بالنسبة للأعضاء الذين يرى رئيس الجمهورية أنهم قد أهانوه، إذ يعرض أمرهم في هذه الحالة على لجنة الأخلاقيات في المجلس التي سبق لها فصل عضوين هما السيد كمال الدين حسين من الضباط الأحرار الذين قاموا بثورة 23 يوليو لتوجيهه خطابا للرئيس الراحل أنور السادات رأى فيه السادات إهانة له، وكذلك المرحوم صلاح إسماعيل لأسباب مماثلة.

3 - الأداء البرلماني

يناقش هذا القسم من التقرير أداء البرلمان، وبالتركيز على أداء مجلس الشعب، الذي يتمتع باختصاصات أوسع من مجلس الشورى في مجالات التشريع، والرقابة، والشؤون المالية، ويتناول الأداء البرلماني في ما يتعلق بالتشريع والسهر على المال العام والرقابة على الحكومة ومحاسبتها، ومدى فاعلية اللجان البرلمانية، وملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني، وفاعلية الكتل البرلمانية، والأجهزة الإدارية والفنية وكفاية البرلمانيين. وسوف تبدأ مناقشة كل من هذه النقاط بشرح النصوص الدستورية ونصوص اللائحة الداخلية للبرلمان الخاصة بها ثم بيان مدى انعكاس هذه النصوص على أرض الواقع.

3 – 1 فاعلية البرلمان في الاشتراع

تحدد المواد 109 – 113 من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية كيفية ممارسة مجلس الشعب لمهمة التشريع، لكل من أعضاء مجلس الشعب ورئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (109)، ويحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس المختصة بموضوعه لفحصه وتقديم تقرير بشأنه إلى المجلس، أما اقتراحات القوانين المقدمة من الأعضاء، فإنها تحال أولا إلى لجنة خاصة لتقرير مدى جواز نظر المجلس فيها، ويقرر المجلس بعد ذلك إحالتها إلى اللجنة المختصة إذا ما انتهى إلى قبول مناقشتها (المادة 110)، وإذا ما اعترض المجلس على اقتراح بقانون مقدم من أحد الأعضاء فإنه لا يجوز تقديمه في نفس دور الانعقاد (مادة 111)، ولرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها (مادة 112)، ويرد رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب مشروعات القوانين التي يعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه بها، فإن لم يعترض خلال تلك الفترة اعتبر المشروع قانونا وصدر، أما إذا اعترض الرئيس خلال هذه الفترة، فإن المجلس ينظر في هذا الاعتراض، ولا يصدر القانون إلا إذا أقره مجلس الشعب مرة ثانية بأغلبية الثلثين. ويتوسع الفصل الثاني في لائحة مجلس الشعب في شرح قواعد ممارسة مجلس الشعب لمهامه في هذا الإطار، في حالات مشروعات قوانين الخطة والموازنة والحسابات الختامية التي تقدمها الحكومة ومشروعات القوانين المقدمة من الحكومة أو أعضاء المجلس (لائحة مجلس الشعب، 1995، 59 – 76). ولا يتمتع مجلس الشورى باختصاصات تشريعية عامة، وإنما يقتصر دوره على إبداء الرأي في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي ينتج منها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة، وكذا مشاريع القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

وقد مارس المجلسان هذه الاختصاصات الممنوحة لهما بحكم الدستور واللائحة الداخلية لكل منهما، وتشير دراسة لأداء مجلس الشعب خلال بعض أدوار

الانعقاد أثناء الفصلين التشريعيين السابع والثامن (1995 - 2000، 2000 - 2005) إلى أمثلة عديدة لممارسة مجلس الشعب لدوره في هذا الإطار، سواء بالنظر في مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، أو اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب، بل أيضًا قيام مجلس الشعب بإدخال تعديلات على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، فقد قدمت الحكومة إلى مجلس الشعب 51 قانونا في سنة 1995 - 1996، و35 قانونا في السنة التالية، بينما قدمت إليه 25 قانونا في سنة 2000 - 2001 و31 قانونا في سنة 2001 - 2002، وشارك في مناقشة هذه القوانين 417 عضوا في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي السابع، و353 عضوا في دوره الثاني، وذلك في المناقشة الأولى لمشاريع هذه القوانين التي تقتصر على مبدأ هذه المشاريع، وبلغ عدد أعضاء مجلس الشعب الذين اشتركوا في هذه المناقشة الأولى في دوري الانعقاد الأول والثاني في الفصل التشريعي الثامن 423 و59، ولكن ارتفع العدد كثيرا في القراءة الثانية لمشاريع القوانين، أي عند انتقال المجلس إلى مناقشة مشاريع القوانين مادة مادة، فوصل إلى1262 و610 في دوري الانعقاد في الفصل التشريعي السابع، و945 و2565 في دوري الفصل التشريعي الثامن المشار إليهما، وتعني زيادة عدد المشتركين في النقاش مقارنة مع إجمالي أعضاء مجلس الشعب (454) أن بعض الأعضاء تحدث أكثر من مرة، وبلغ هذا المتوسط مثلا أربع مرات تقريبا لكل عضو في حلة المناقشة التفصيلية لمشاريع القوانين في الدور الثاني من الفصل التشريعي الثامن، أي أن بعض الأعضاء تحدث أكثر من مرة بالنسبة لنفس مشروع القانون عند مناقشته مادة مادة، أو تحدث حول أكثر من مشروع قانون، وشارك في المناقشات أعضاء مجلس الشعب من كافة الاتجاهات، أي كل الأحزاب الممثلة في مجلس الشعب بالإضافة إلى المستقلين، وإن كانت كثافة المناقشة أعلى بكثير بين نواب المعارضة خصوصا من حزبي التجمع والوفد وكذا من الإخوان المسلمين الذين ذكرتهم الدراسة باعتبارهم من المستقلين.

كما مارس أعضاء مجلس الشعب حقهم في التقدم باقتراحات قوانين. ولكن كانت مشاركتهم في صنع التشريع بمبادرتهم أقل بكثير من مشاركتهم مع الحكومة في صنع التشريع، فلم يتجاوز عدد اقتراحات القوانين المقدمة منهم سبعةً في دوري انعقاد مجلس الشعب في الفصل التشريعي السابع اللذين غطتهما الدراسة المشار

إليها، وارتفع هذا العدد إلى 66 و78 اقتراح مشروع قانون في دوري الانعقاد في الفصل التشريعي الثامن، ولكن لا تتحول معظم هذه الاقتراحات إلى قوانين، فلم يتحول منها إلى قانون سوى اقتراح واحد من بين سبعة في دور الانعقاد 1995 – 1996، وخمسة من بين سبعة في دور الانعقاد التالي، أما في دوري الانعقاد الأولين في الفصل التشريعي الثامن، فلم يتجاوز عدد الاقتراحات التي أصبحت قوانين نسبة الثلث تقريبا في دوري انعقاده الأولين، وتحديدا تحول 21 اقتراحًا من 66 إلى قانون في الدور الأول، و27 من 78 في الدور الثاني، علما بأن نسبة كبيرة من هذه الاقتراحات كانت من نصيب نواب الحزب الوطني الديمقراطي، ولكن لا توضح الدراسة التي استند إليها التقرير توزيع هذه الاقتراحات بحسب الأحزاب، وإن كان من المرجح أن تكون الاقتراحات التي لم تتحول إلى قوانين هي تلك المقدمة من أحزاب وقوى المعارضة حيث لم تكن لها أغلبية في مجلس الشعب في أي من فصول انعقاده. ولذلك فلا شك أن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة – بواسطة رئيس الجمهورية – هي الأوفر حظا من حيث فرص قبولها من جانب مجلس الشعب، فلم يحدث خلال الفترة التي غطتها الدراسة التي اعتمد عليها التقرير أن رفض مجلس الشعب مشروع قانون واحد قدمته الحكومة.

ولكن ذلك لا يعني أن مجلس الشعب هو مجرد خاتم مطاطي لما تريد الحكومة دائما تمريره، فقد ذكرت الدراسة أمثلة عديدة لمشاريع قوانين قدمتها الحكومة وأدخل مجلس الشعب عليها تعديلات هامة وفي أكثر من مادة، وفي مقدمة مشاريع القوانين التي أدخل مجلس الشعب عليها تعديلات مشروع قانون حماية الملكية الفكرية وتم تعديل 125 مادة فيه، ومشروع قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة وتم تعديل 27 مادة فيه، ومشروع قانون بشأن إصدار قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات وعدلت فيه 14 مادة، ومشروع قانون بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال وعدلت فيه 13 مادة، كما أدخلت تعديلات على مشروع الحكومة الخاص بإصدار قوانين بشأن الغرف التجارية وتشجيع وتنمية التصدير وبعض أحكام قانون البنوك والائتمان، وتراوح عدد المواد التي عدلت فيه ما بين ثلاثٍ وثمانٍ.

ولكن مما يحد من فعالية الدور التشريعي لمجلس الشعب عدم انفراده بالتشريع،

واشتراط عدم تغييره لنصوص بعض التشريعات إلا بموافقة الحكومة، والحرية التي تمنحها الحكومة لنفسها عند إصدارها اللوائح التنفيذية للقوانين، والتي قد تأتي أحيانا بالتوسع على حساب ما جاء في القانون المنشئ للائحة، مما قد يقتضي العودة من جديد إلى مجلس الشعب أو إضافة مواد في اللائحة لم تكن في نص القانون أصلا.

فمجلس الشعب لا ينفرد بصنع القانون، فالرئيس مخول بحكم الدستور إصدار قرارات لها قوة القانون، إما خلال فترات عطلة مجلس الشعب، أو بناء على تفويض منه. صحيح أنه يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال شهر من عودته إلى الانعقاد، ولكن لم يحدث أن رفض مجلس الشعب قرارا أصدره رئيس الجمهورية في غيابه أو بناء على تفويض منه.

وفي حالة الموازنة العامة للدولة التي تصدر كقانون من مجلس الشعب، ينص الدستور على أنه لا يمكن لمجلس الشعب تغيير أي بند من بنودها بدون موافقة الحكومة.

كما تتوسع الحكومة أحيانا عند إصدارها للوائح التنفيذية للقوانين بالإضافة في اللائحة إلى النص القانوني الذي خرج عن مجلس الشعب، أو بالتوسع كثيرا في تفسير أحكامه على نحو يكاد يكون صياغة لمواد جديدة لم يكن في حسبان المشرع إدخالها على النص القانوني.

أخيرا فإن الأغلبية الساحقة التي يملكها الحزب الوطني في مجلس الشعب تجعل أي دور للمجلس في مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها حكومة هذا الحزب إلى المجلس هو مجرد مناقشة للتفاصيل، بما في ذلك ما تدخله من تعديلات، ولكنها لا تتعلق أساسا بالمبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه المشاريع.

2 – 3 الفاعلية في السهر على المال العام

يمنح الدستور الدائم لمجلس الشعب كل السلطة في السهر على المال العام وذلك من خلال نصوص المواد 114 – 124، فالمجلس يقر الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (مادة 114)، ويجب عرض الموازنة العامة عليه شهرين على الأقل قبل بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة قبل موافقته عليها (مادة 115)،

وتجب موافقته قبل نقل أي مبلغ فيها من باب لآخر، وعلى كل مصروف غير وارد فيها (مادة 116)، ويحدد القانون الذي يصدره المجلس أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها (مادة 117) كما يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة عليه في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية (مادة 118) ولا يكون إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها إلا بقانون (مادة 119)، وينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها (مادة 120)، ولا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب (مادة 121)، ويعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة (مادة 122)، وأخيرا فإن القانون يحدد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة (مادة 123)، ويستخدم مجلس الشعب في أدائه لهذه المهام أدوات الرقابة المتاحة له من أسئلة وطلبات إحاطة وبيانات عاجلة، وكذا الاستجواب، وتشكيل لجان تحقيق، واقتراح سحب الثقة من الوزير المختص أو حتى من الحكومة كلها.

وقد استخدم مجلس الشعب كل هذه الأدوات، ففضلا عن أن إقرار خطط التنمية الخماسية التي طبق منها خمس في ظل حكومة الرئيس حسني مبارك، ويجري تطبيق السادسة (2006 - 2007)، وكذلك إقرار موازنة الدولة، هو أحد واجباته الأساسية التي تستغرق جانبا كبيرا من وقته قد لا يقل عن الشهرين، وذلك على أساس التقرير المقدم من لجنة الخطة والموازنة، كما أن مناقشة تقرير الحساب الختامي لموازنة الدولة والذي يقدمه الجهاز المركزي للمحاسبات يتيح لأعضاء مجلس الشعب فرصة ضم أصواتهم إلى صوت هذا الجهاز في المطالبة بتصحيح الأخطاء التي يكشف عنها تقريره، الذي يولونه، كما تُوليه أجهزة الإعلام، اهتماما كبيرا.

فضلا عن ذلك، يستخدم أعضاء المجلس كل أدوات المراقبة المتاحة لهم في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، وفي ما يتعلق بالأسئلة، دارت خلال الدورين

الأولين من انعقاد الفصل التشريعي السابع أربعة أسئلة حول تدهور صناعة الحديد والصلب المملوكة بمعظمها من القطاع العام، ودارت خلال الدورين الأولين للفصل التشريعي الثامن تسعة أسئلة حول إهدار المال العام وخصوصا في بورصة الأوراق المالية وهيئة سوق المال.

كما استخدم أعضاء المجلس أسلوب طلب الإحاطة والبيانات العاجلة في قضايا تتعلق بحماية المال العام، ففي دوري الانعقاد الأول والثاني في الفصل التشريعي السابع كان عدد طلبات الإحاطة في الدور الأول (1996 - 1995) 52، وارتفع إلى 66 في دور الانعقاد الثاني في هذا الفصل، وكانت القضايا التي تخص المال العام من بينها هي الصندوق الاجتماعي للتنمية، وإضراب عمال النقل الداخلي في طنطا والمحلة الكبرى، وتلوث مياه الشرب في السويس. أما في دوري الانعقاد الأول والثاني من الفصل التشريعي الثامن (2001 - 2202، 2002 - 2003) فقد كان أكثر من عشر طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة يدور بصفة عامة حول حماية المال العام. ففي دور الانعقاد الأول في هذا الفصل كان عدد طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة 340 طلبا، دار 45 منها حول إهدار المال العام، وفي دور الانعقاد الثاني بلغ عدد هذه الطلبات 52 من جملة 535 طلبًا تعلقت بمشاكل القطاع العام الصناعي، وكان عدد طلبات البيانات العاجلة 167 في دور الانعقاد الأول و213 في دور الانعقاد الثاني دار بعضها حول نفس القضايا.

كما استخدم النواب أداة الاستجواب، ودارت بعض موضوعات الاستجواب حول قضايا تمس المال العام، ففي الدور الأول للفصل التشريعي السابع أثار النواب 4 استجوابات منها واحد حول ضريبة المبيعات، وفي الدور الثاني أثاروا 6 استجوابات منها واحد دار حول تجاوزات في بعض شركات قطاع الأعمال العام تؤدي إلى إهدار المال العام، وفي الدور الأول للفصل التشريعي الثامن أثار النواب تسعة استجوابات دار بعضها حول تدهور الأوضاع في مصانع الحديد والصلب المملوكة من الدولة والتلاعب ببياناتها لإخفاء خسارتها، وأثار النواب في الدور الثاني لهذا الفصل تسعة استجوابات دار بعضها حول الأخطاء التي شابت المشروع القومي بشرق التفريعة في قناة السويس والأثر السلبي لذلك على إيرادات قناة

السويس، وإهدار المال العام ببورصة الأوراق المالية وهيئة سوق المال، وإهدار المال العام في شركة النقل والهندسة بالإسكندرية والتلاعب بالأرقام لإخفاء المركز المالي للشركة، وكذا ما سمي بعمليات تخريب في شركة الإسكندرية للمنتجات المعدنية مما وصف بأنه يضر بالاقتصاد القومي ويقضي على المنتجات الوطنية.

وقد لاحظ الدكتور عبد الغفار رشاد الذي أجرى الدراسة الخاصة بالأدوات الرقابية التي يستخدمها مجلس الشعب، والتي استند إليها هذا القسم من التقرير، قلة استخدام مجلس الشعب لأدوات الرقابة الأخرى مثل تشكيل لجان تحقيق أو طلب مناقشة عامة، ففي الفصل التشريعي السابع شكل المجلس لجنتين لتقصي الحقائق في دور الانعقاد الأول، ولم يشكل أي لجنة في دور الانعقاد الثاني، وكان موضوع الاهتمام في اللجنتين متعلقا بالمال العام، وقد بحثت الأولى التجاوزات المالية في مشروع استرداد نفقة العلاج، وبحثت الثانية مسألة إهدار المال العام في مشروع فوسفات أبو طرطور الذي استمر إنفاق الحكومة عليه منذ السبعينات رغم تأكيد الدراسات الاقتصادية على عدم جدواه، وفي الفصل التشريعي الثامن شكل المجلس ثلاث لجان، لجنة منها في دور انعقاده الأول بحثت الأوضاع المالية في شركة قها وعملية بيع الشركة، ولجنتان في دور انعقاده الثاني تقصت أولاها عن مواصفات السيارة ترامكو المزمع إنتاجها، والثانية أسباب الحريق في قطار الصعيد الذي أودى بحياة العشرات. وهكذا على الرغم من قلة استخدام المجلس لهذه الآلية في الرقابة، إلا أن كل حالات تشكيلها كانت تدور حول التأكد من حسن استخدام المال العام.

وقد استخدم أعضاء المجلس أسلوبين آخرين للرقابة، هما الاقتراح برغبة، وطرح موضوع للمناقشة العامة، إلا أنه نادرا ما كان موضوع أي منهما هو الكفاءة أو النزاهة في استخدام المال العام.

ويلاحظ على دور المجلس في حماية المال العام كثرة اللجوء إلى أساليب الرقابة المحدودة الجدوى مثل طرح الأسئلة وطلبات الإحاطة والبيانات العاجلة، التي لا يترتب عليها أي إجراء معين، إلا إذا كانت مرتبطة بأدوات الرقابة الأكثر فعالية، وهي الاستجواب وتشكيل لجان تحقيق، إلا إذا قادت الأولى إلى الثانية،

وليس ذلك بالضرورة أمرا شائعا في حالة الأدوات الأقل فعالية، ولذلك لاحظ الدكتور رشاد عبد الغفار أن نواب الحزب الحاكم يميلون إلى استخدام الأسلوب الأول، بينما يميل نواب المعارضة من أحزاب الوفد والتجمع والناصريين والمستقلين إلى الأسلوب الثاني على قلة فرص استخدامه.

ولكن الذي يحد بالفعل من قدرة المجلس في السهر على المال العام هو مرة أخرى الأغلبية الكاسحة التي يتمتع بها الحزب الوطني الحاكم، والذي ينهي استخدام أي من أدوات الرقابة الفعالة بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، وهو أمر صحيح من حيث انسجامه مع لائحة المجلس، ولكنه يجعل نهاية ممارسته لدوره الرقابي في حماية المال العام أمرا معروفا مسبقًا أنه لن يفضي إلى أي نتيجة، دون الاعتراف بأن ما تثيره أحزاب وقوى المعارضة فيه قدر من الوجاهة، يستحق إما توجيه اللوم لبعض المسؤولين، أو النصح باتخاذ الإجراءات التي تكفل وقف هدر المال العام، وإن كان من غير المستبعد أن تكون إثارة المعارضة لهذه القضايا، واستخدامها أدوات الرقابة الأخطر ناقوس إنذار للحكومة يبين لها بعض أوجه الخلل التي تستدعي علاجا سريعا، أو تغيير الأسلوب الذي أدى إلى العواقب السلبية التي نبهها إليها استخدام آليتي الاستجواب أو تشكيل لجنة تقصي الحقائق بناء على طلب المعارضة.

والملاحظة الأخيرة في هذا السياق تتعلق بمناقشة الحساب الختامي للموازنة، والذي كان مجلس الشعب يتأخر في مناقشته في السابق أحيانا لمدة سنوات بعد انتهاء السنة المالية التي ينصب عليها، وقد جرى تجاوز ذلك في السنوات الأخيرة، ولكن لا يبدو أن الحكومة تأخذ دائما بالنصائح التي يبديها الجهاز ويؤيده في ذلك مجلس الشعب، وهو ما أشار إليه الجهاز في تقاريره المتتابعة. من ناحية أخرى يرى بعض الخبراء الذين عملوا مع لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، أن ملاحظات الجهاز تنصب كثيرا على أمور شكلية، مما يقلل من اهتمام الحكومة بملاحظاته[1].

(1) مقابلة مع د.لبنى عبد اللطيف، مستشار سابق لرئيس لجنة الخطة والموازنة في الفصلين التشريعيين الثامن والتاسع.

3 – 3 فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

يحدد كل من الدستور واللائحة الداخلية لمجلس الشعب أسلوب أداء المجلس لواجبه الرقابي، وذلك في المواد من 124 إلى 133، فلكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم (مادة 124)، كما أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم (المادة 125)، ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (المادة 126)، ولمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس (مادة 127)، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه (مادة 128)، ويجوز لعشرين عضوًا على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (مادة 129)، ولأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (مادة 130)، كذلك لمجلس الشعب أن يكوّن لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة وغيرها وذلك من أجل تقصي الحقائق (مادة 131)، أخيرا يناقش المجلس البيان السنوي الذي يلقيه رئيس الجمهورية عند افتتاح الدورة البرلمانية (مادة132)، والبرنامج السنوي للوزارة الذي يلقيه رئيس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب (مادة 133).

وكما أوضح القسم السابق، استخدم أعضاء مجلس الشعب كل هذه الأساليب تقريبا، باستثناء أسلوب طرح الثقة بالوزراء وبالحكومة، وقد أظهر القسم السابق أيضا ميل نواب الأغلبية إلى استخدام الأساليب التي تدعو الحكومة إلى توضيح بعض الأمور من خلال توجيه أسئلة أو طلبات إحاطة أو المطالبة ببيانات عاجلة أو إبداء اقتراح برغبة، وكان ذلك سمة مميزة لمداخلات نواب الحزب الوطني الحاكم، كما استخدم النواب الأساليب التي تبدو عقابية مثل الاستجواب والمطالبة

بتشكيل لجان تحقيق، وكان الأسلوب الثاني أقل شيوعا ويقتصر استخدامه على نواب المعارضة، وقد اقتصر القسم السابق على ضرب أمثلة تتعلق بالرقابة المالية التي يمارسها المجلس، وبطبيعة الحال لم يقتصر استخدام المجلس لهذه الأدوات على الأمور المتعلقة بالسهر على المال العام، فقد طرح النواب 69 سؤالا خلال الدور الأول في الفصل التشريعي السابع، و65 سؤالاً خلال الدور الثاني، وطرحوا 66 سؤالا خلال دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي الثامن، و58 سؤالاً خلال دور الانعقاد الثاني في هذا الفصل. ودارت الأسئلة في دورتي 1995 – 1997 حول قضايا الصحة والإسكان والتعليم والتموين، واحتجاز الصيادين المصريين في بعض الدول المجاورة، ومشكلة الدواء وضريبة المبيعات بهذا الترتيب، ودارت الأسئلة خلال دوري الانعقاد 2000 – 2003 حول الشباب والمرافق وإهدار المال العام والدروس الخصوصية في التعليم، ثم البيئة والاتصالات والبترول والتموين، وبهذا الترتيب. أما طلبات الإحاطة الـ118 في دور الانعقاد الثاني في الفصل التشريعي السابع، التي بلغت 340 في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي الثامن، و322 في دور انعقاده الثاني، فقد دارت في الأول حول قضايا الصحة والدواء والتعليم والإسكان والصندوق الاجتماعي للتنمية، ودارت 2000 – 2001 حول قضايا الشباب والبطالة ومياه الري والمرافق وإهدار المال العام والتعليم والاتصالات والتموين والإدارة المحلية والتأمينات والصحة، وذلك بحسب عدد الطلبات المتعلقة بكل موضوع وبهذا الترتيب، أما في 2002 – 2003 فكانت موضوعاتها الرئيسية وبحسب الترتيب هي الصناعة، والنقل والمواصلات والكهرباء والصرف الصحي ومعوقات التصدير وخدمات الصحة والتعليم والأوقاف والسياحة (رشاد، 71 – 79). أما البيانات العاجلة فبلغت سبعةً وخمسين في دوري الفصل السابع، ودارت حول حظر الصيد من البحرين الأبيض والأحمر، واعتداءات إسرائيل على لبنان وتلوث المياه في مدينة السويس، وفي الفصل الثامن تناولت البيانات العاجلة في دوري انعقاده الأولين حادث قطار الصعيد وحادث المعتمرين المصريين وغرق مركب صيد في منطقة رأس غارب بالبحر الأحمر وانخفاض توريد سعر قصب السكر وقضايا تمس السياحة والتنمية المحلية والأمن الداخلي والتموين والصحة والإسكان، وبعد ذلك في دور الانعقاد الثاني التخوف من وصول مرض

جنون البقر إلى مصر، وخطر منتجات مشعة كالجلود والنظارات، والإسكان والمرافق والنقل والمواصلات والشباب والبيئة والري والكهرباء والأوقاف والتعليم. كما استخدم النواب أداة الاستجواب، وذكرت دراسة عبد الغفار رشاد عشرة استجوابات في دوري انعقاد الفصل السابع وثمانية عشر في دوري انعقاد الفصل الثامن تناولت، بالإضافة إلى قضايا إهدار المال العام التي تطرق إليها القسم السابق، قضايا الصحة والمستشفيات والمشكلات التي يعاني منها الصيادون المصريون في ارتريا واليمن والسودان وليبيا وقضايا البيئة ومواقف السيارات في المحافظات وضريبة المبيعات (رشاد، 79 - 81).

ومن بين أدوات الرقابة الأخرى التي استخدمها النواب تشكيل لجان تحقيق لم يتجاوز عددها سبع لجان في دوري الانعقاد المشار إليهما في الفصلين التشريعيين السابع والثامن، وكان موضوع التحقيق هو صور مختلفة من إهدار المال العام كما جرى شرحه في القسم السابق. كما لجأ النواب إلى طلب عقد مناقشة عامة، وذلك في حدود 16 طلبًا في دوري انعقاد الفصل السابع، و10 في دوري انعقاد الفصل الثامن، ودارت موضوعات المناقشة حول الصحة والزراعة في الفصل السابع، وحول قضايا التصدير والتأمين الصحي وصناعة الغزل والنسيج في دوري انعقاد الفصل الثامن.

ثم يمكن للنواب تقديم اقتراحات برغبة بلغت 55 طلبا في دوري انعقاد الفصل السابع، و296 في دوري انعقاد الفصل التشريعي الثامن المشار إليهما، ودارت هذه الطلبات حول مطالب محلية، مما لا يسوغ اعتبارها أداة رقابية.

أخيرا لم يلجأ النواب إلى أداة طرح الثقة بأي من الوزراء أو بالحكومة، وذلك لأن شروط التقدم بهذا الطلب لم تتوافر لدى المعارضة في هذين المجلسين، وهو عُشر أعضاء المجلس أي 46 نائبا، وهو ما كان يتجاوز كل تمثيل المعارضة والمستقلين في المجلسين، والذي لم يتجاوز 34 في المجلس الثامن، ولعدم احتمال أن يأتي هذا الطلب من نواب الحزب الوطني الحاكم.

وقد استخدم د. عبد الغفار رشاد مؤشرا للمشاركة الرقابية يأخذ في الاعتبار عدد أعضاء كل حزب في مجلس الشعب، ومدى تواتر استخدام أي من أدوات الرقابة،

وانتهى إلى الاستنتاج بأن أحزاب المعارضة والمستقلين أعلى قلة عددهم – أكثر ميلا إلى استخدام أدوات الرقابة بكافة صورها من نواب الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، وهم أيضا الذين يستخدمون أدوات الرقابة الأكثر حزما مثل الاستجواب ولجان تقصي الحقائق. على أن هناك ثلاثة اعتبارات تقلل من فاعلية الدور الرقابي لمجلس الشعب، هي الأغلبية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والدور الذي يقوم به رئيس المجلس المنتمي إلى ذلك الحزب والنصوص الدستورية المتعلقة بسحب الثقة من الوزراء والحكومة.

فالأغلبية الكاسحة للحزب الوطني الديمقراطي والتي لم تقلّ في أي من مجالس الشعب عن 80 % من الأعضاء، وتجاوزت 90 % في الفصلين التشريعيين السابع والثامن، تجعل مصير أي من هذه الأدوات الانتقال إلى جدول أعمال المجلس وإغلاق باب المناقشة طالما أن أعضاءه يعتبرون استخدام أدوات الاستجواب وتشكيل لجان لتقصي الحقائق أمرا محرجا للحزب لابد من إفشاله بأغلبيتهم العددية، حيث أن تثمين أسلوب الرقابة هو في اتخاذ إجراء عقابي بحق المسؤول إذا ما ثبت إهماله أو تراخيه في حماية المال العام أو عدم كفاءته في القيام بواجبات منصبه، وهو ما يقتضي موافقة أغلبية أعضاء المجلس على ذلك، أي بالضرورة موافقة نواب من الحزب الوطني على هذا الإجراء، وليس هذا متصورا طالما أن قيادة الحزب تعتبر مجرد اللجوء إلى استخدام الاستجواب أو طلب لجنة تقصي الحقائق هو عمل معادٍ لها.

كما يقوم رئيس المجلس، وهو قيادي بارز في الحزب الحاكم، بدور أساسي في التقليل من فاعلية الاستجواب أو تشكيل لجنة لتقصي الحقائق، فهو يستخدم سلطاته في تأجيل مناقشة الاستجوابات، وتقليل عددها في أي وقت، واختيار الوقت الملائم للحكومة وغير الملائم للمعارضة عند عرضها، ثم بإنهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال دون اقتراح اتخاذ أي إجراء تجاه ما قد يكشف عنه الاستجواب أو تقرير لجنة تقصي الحقائق من أوجه قصور. وفي أحوال أخرى يقلل من فعالية استخدام هذه الأدوات ضمُّها جميعا في عمل رقابي واحد كاستجواب مثلا أو مناقشة عامة بحجّة وحدة الموضوع، وعدم توفير وقت كاف لمناقشة الموضوع مما يؤدي إلى وأد استخدام هذه الأدوات.

وأخيرا، بالإضافة إلى أغلبية الحزب الوطني الديمقراطي في مجلس الشعب، وهو ما يهدد بإفشال أي مسعى لطرح الثقة بالوزارة، فإن أعضاء المجلس، حتى لو استقروا على طلب طرح الثقة بالوزارة، فإنهم يخاطرون بوجودهم في المجلس التشريعي ذاته، لأن هزيمة الحكومة لا تعني بالضرورة استقالتها، ولكنها تعني إحالة الأمر برمته إلى رئيس الدولة، وقائد الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة، والذي قد يقرر وفقا للمادة 127 ما عرض النزاع بين الحكومة والمجلس على الشعب في استفتاء عام، قد ينتهي بتأييد الشعب لموقف الحكومة، وهنا يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس، والدعوة إلى انتخابات جديدة أو قد يقرر تبني وجهة نظر المجلس ابتداء، ويطلب من الحكومة الاستقالة، ولكن ليس من المعروف مقدما أي موقف سيتخذه الرئيس في هذه الحالة، ويشكل عدم التيقن في هذه الحالة رادعا للمجلس عن قبول طرح الثقة بالحكومة.

4 – 3 فاعلية اللجان البرلمانية

يؤدي مجلسا البرلمان في مصر جانبا كبيرا من عملهما عن طريق اللجان المتخصصة، فهي التي تحال إليها مشروعات القوانين التي تدخل في مجال تخصصها قبل انتقال المجلس إلى القراءة الثانية لمشروع القانون، كما تناقش أي مسألة أخرى في مجال تخصصها يحيلها المجلس إليها للاستئناس بدراستها للموضوع قبل أن يحدد رأيه. ويتابع الرأي العام عمل هذه اللجان، خصوصا عندما يتعلق الأمر بقضية تشغله. ومن أهم لجان مجلس الشعب كلّ من لجنتي الخطة والموازنة التي تعد تقريرا للمجلس عند نظره للميزانية السنوية التي تقدمها الحكومة، ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية التي يقع عليها واجب اتخاذ الخطوة الأولى في تحديد موقف المجلس من القضايا القانونية المثيرة للجدل التي يتعرض لها أثناء ممارسة مهامه وتصف لائحة المجلس تسمية هذه اللجان واختصاصاتها. ووفقا لهذه اللائحة يشكل أعضاء مجلس الشعب ثماني عشرة لجنة هي:

1 – لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية،

2 – لجنة الخطة والموازنة،

3 – لجنة الشؤون الاقتصادية،

4 - لجنة العلاقات الخارجية،

5 - لجنة الشؤون العربية،

6 - لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة،

7 - لجنة الاقتراحات والشكاوى،

8 - لجنة القوى العاملة،

9 - لجنة الصناعة والطاقة،

10 - لجنة الزراعة والري،

11 - لجنة التعليم والبحث العلمي،

12 - لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف،

13 - لجنة الثقافة والإعلام والسياحة،

14 - لجنة الشؤون الصحية والبيئة،

15 - لجنة النقل والمواصلات،

16 - لجنة الإسكان والمرافق والتعمير،

17 - لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية،

18 - لجنة الشباب (مجلس الشعب، 7، 1995 - 47).

وتشير الدراسة الخاصة بأداء مجلس الشعب في مجال التشريع إلى تفاوت عدد المشاريع المحالة إلى كل لجنة من دور انعقاد إلى آخر، ففي حين انشغلت خمس لجان فقط بمشاريع قوانين خلال دوري انعقاد الفصل السابع موضع الدراسة، وهي بالإضافة إلى لجنتي الشؤون الدستورية والتشريعية والاقتراحات والشكاوى لجان الخطة والموازنة، والزراعة والري والإسكان والمرافق، وكانت الأنشط لجنة الاقتراحات والشكاوى والتي انشغلت بأربعة عشر مشروع قانون، وتلتها لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بستة مشاريع قوانين. أما في دوري انعقاد الفصل الثامن موضع الدراسة، فقد انشغلت كل اللجان تقريبا بمشاريع قوانين، وجاءت لجنة الشؤون الدستورية في المقدمة بأربعة وعشرين مشروع قانون، تليها اللجنة الاقتصادية، بينما لم يقدم أي مشروع قانون لا للجنة الاقتراحات والشكاوى ولا

للجنتي الشباب والشؤون الصحية والبيئية. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال أن بحث مشاريع القوانين هو جل عمل هذه اللجان، ولكن هذا ما أمكن توثيقه. من الناحية الأخرى، صرح أحد الأعضاء السابقين البارزين في مجلس الشعب، والذي كان عضوا في لجنة الخطة والموازنة، أنه كثيرا ما كان يتأخر انعقاد اللجنة بسبب قلة عدد أعضائها الموجودين[1] ، على الرغم من أهمية المسائل المطروحة على جدول أعمالها. ومن المعروف أن جلسات مجلس الشعب ذاته كثيرا ما تأخرت بسبب تغيب النواب، وعدم اكتمال النصاب الضروري لصحة انعقاده، مما كان يثير غضب رئيسه. ولاشك أن التغيب عن اجتماعات اللجان يؤثر كثيرا على فعالية عملها.

كما يشكل المجلس لجنة عامة في بداية كل دور انعقاد سنوي تضم رئيس المجلس ووكيليه ورؤساء لجان المجلس وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب وخمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس، وتجتمع هذه اللجنة مرة واحدة على الأقل كل شهر أثناء فترات انعقاد المجلس، وتدرس هذه اللجنة المسائل التي يرى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو رئيس الوزراء معرفة رأيها بشأنها، كما تبحث أيضا التقارير الدورية لرؤساء اللجان بين أمور أخرى.

ويشكل المجلس كذلك لجنة للقيم وذلك في بداية انعقاد كل دور سنوي عادي برئاسة أحد وكيلي المجلس، وعضوية رؤساء عدد من لجان المجلس وخمسة من أعضاء اللجنة العامة منهم اثنان يمثلان الأحزاب المعارضة والمستقلين وخمسة من أعضاء المجلس يختارون بالقرعة بينهم سيدة، وتختص هذه اللجنة بتوقيع الجزاءات على الأعضاء إذا ما انتهكوا «مخالفات تشكل خروجا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري» وقد مارست لجنة القيم واجباتها أكثر من مرة، كان أشهرها إسقاط عضوية السيد كمال الدين حسين الذي كان نائبا في الستينات للرئيس جمال عبد الناصر وأحد قيادات الضباط الأحرار الذين قادوا ثورة يوليو 1952 بتهمة إهانة الرئيس السادات.

---

(1) السيد منير فخري عبد النور، نائب رئيس حزب الوفد، وعضو مجلس الشعب-2000-2005.

5 – 3 ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

تتوافق اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في مصر مع الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية، ولذلك فهي انعكاس لروح هذا الدستور، والذي صدر في وقت كان النظام السياسي لمصر يقوم على أساس التنظيم الواحد، ولذلك على الرغم من أن الكثير من نصوصها يسهل عمل المجلس إلى حد كبير، مثل النصوص الخاصة بتشكيل اللجان، إلا أنها تعطي ثقلا كبيرا لرئيس المجلس في تفسيره لها، وكثيرا ما اختلف معه الأعضاء وخصوصا من أحزاب وقوى المعارضة على مدى صحة هذا التفسير، وذهب بعضهم إلى أن مواد اللائحة الخاصة بإقفال باب النقاش لمجرد أن عشرين من الأعضاء أبدوا الرغبة في ذلك، والانتقال إلى اللائحة في المسائل التي استدعت توجيه استجواب إلى أحد الوزراء، أو الاستماع إلى تقرير لجنة تقصي حقائق، يقلل كثيرا من فعالية عمل المجلس، وقد ذهب أحد الأعضاء من حزب معارض، وكان أحد نجوم مجلس الشعب السابق (2000 – 2005) إلى اقتراح لائحة بديلة للمجلس تكون أكثر ديمقراطية من اللائحة الحالية[1] .

فاعلية الكتل البرلمانية

تحدد لائحة مجلس الشعب في بابها الرابع قواعد تمثيل الأحزاب المختلفة بالمجلس وذلك في ثلاث مواد هي المواد 69، 97، 98، فالمادة الأولى منه تنص على أن يخطر كل حزب سياسي رئيس المجلس كتابة في بداية كل دور انعقاد عادي باسم من يختاره الحزب ممثلا لهيئته البرلمانية بالمجلس، وكذلك بأسماء من ينتمون إلى الحزب من أعضاء المجلس، وتنص ثاني هذه المواد على أن يعبر ممثل الهيئة البرلمانية للحزب عنه، في كل ما يتعلق بشؤونه المتصلة بالمجلس ونشاطه، وتقضي المادة الثالثة منها على جواز قيام ممثلي الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة باختيار أحدهم بالإجماع لتمثيل رأي المعارضة ووجهة نظرها.

وقد استقر العمل بالمجلس على أن يقوم كل حزب له أكثر من نائب في مجلس

(1) هو السيد ايمن نور زعيم حزب الغد والذي يقضي عقوبة السجن بتهمة التزوير في وثائق تأسيس حزبه.

الشعب بتكوين هيئة برلمانية له، ولاشك أن أكثر هذه الهيئات تأثيرا هي تلك التي يكونها الحزب الوطني الديمقراطي، باعتباره أكبر هذه الأحزاب من حيث حجم عضويته في المجلس، وكون رئيس المجلس ووكيليه وكل رؤساء اللجان من المنتمين إليه، ولكن مما يقلل من فعالية هذه الكتل عدم الانضباط داخلها، والذي لا تنجو منه الهيئة البرلمانية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم ذاته أحيانا، مثل الانقسام الواضح بين أعضائها أثناء مناقشة مسألة تصريحات وزير الثقافة بخصوص ارتداء النساء المسلمات للحجاب، واضطراب مواقفهم، من هجوم على الوزير في البداية، ثم العودة للتصالح معه في جلسة لاحقة، وتغيب بعضهم عن جلسة المصالحة[1] ، وانعكس هذا الانقسام والاضطراب في عدم استقرار حجم الكتلة البرلمانية لحزب الوفد في الفصل التشريعي التاسع (المنتخب في 2005)، وفي سقوط حق حزب التجمع في أن تكون له كتلته البرلمانية بعد تقلص عضويته في الفصل التشريعي التاسع إلى عضو واحد بعد استقالة العضو الآخر، وانضمامه إلى الحزب الوطني الحاكم، كما يقلل من فعالية هذه الهيئات تعسف رئيس المجلس في مواجهة بعض التجمعات في المجلس وإنكاره عليها حقا في تشكيل هيئة برلمانية، وأبرز مثل على ذلك هو إصرار رئيس المجلس على عدم أحقية نواب الإخوان المسلمين في أن تكون لهم كتلتهم البرلمانية، على الرغم من عضويتهم التي بلغت في الفصل التشريعي الثامن عددا مساويا لكل نواب أحزاب المعارضة، وارتفعت في الفصل التشريعي التاسع إلى خمسةٍ أمثال كل نواب أحزاب المعارضة الموجودين في المجلس بدعوى أن القانون والدستور لا يعترفان بتنظيم يحمل اسم الإخوان المسلمين، وأنهم في رأيه نواب مستقلون لا فرق بينهم وبين نواب مستقلين آخرين في المجلس.

7 – 3 فاعلية الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمان بمجلسيه

تسمى الأجهزة الإدارية والفنية في كل من مجلسي الشعب والشورى من قبل أمانة المجلس، ورغم عدم توافر مصدر رسمي بشأن حجم أي من الأمانتين، إلا أن عدد

(1) انظر تفاصيل ذلك في الصحف المصرية في الأسبوع الثالث من نوفمبر 2006.

العاملين في مجلس الشعب يقترب من 2000، وهو ما يعني قرابة خمس العاملين الفنيين والإداريين لكل عضو في مجلس الشعب، ولعل أهم هؤلاء هم الذين يخدمون مكتب المجلس، والذين يخدمون لجانه المختلفة، ويشهد الكاتب بالكفاءة المهنية للذين يخدمون رئيس المجلس ومكتبه، وكذا العاملين في خدمة اللجان، وهم من خريجي الجامعات والذين يملكون مهارات البحث في القضايا التي تهم هذه اللجان، وقد تلقوا تدريبا مهنيا أشرفت عليه مؤسسات أمريكية وبريطانية وقامت أمانة المجلسين بتنظيم بعض هذه الدورات.

إلا أنه لا يبدو أن حجم هذا الجهاز يكفي لمواجهة مطالب أعضاء المجلسين، فقد اتصل رؤساء أكثر من لجنة في مجلسي الشعب والشورى بمراكز بحثية جامعية لمطالبتها بتزويدهم ببيانات ومعلومات يحتاجونها في أداء واجباتهم البرلمانية، بل لقد طالب أحد النواب بأن يكون هناك باحث متخصص لكل نائب بعد أن اشترط رئيس المجلس أن يقدم كل نائب يرغب في استجواب أحد الوزراء أسانيد استجوابه، وهو ما قد يعجز عنه أي نائب بمفرده.

8 – 3 كفاية البرلمانيين في المجلسين

على الرغم من أن نصف الأعضاء في كل من مجلسي الشعب والشورى هم من العمال والفلاحين الذين يفترض أن مستوى تعليمهم منخفض نسبيا، إلا أن كلا من المجلسين يحفل بأعضاء تلقوا تعليما عاليا لا يقل عن المستوى الجامعي الأول مع وجود عدد لا يستهان به من حملة الدكتوراه، كما يضم كل من المجلسين تخصصات متعددة، وخبرات متنوعة تشمل كبار رجال الأعمال وأساتذة الجامعات ووزراء سابقين وعددا من كبار موظفي الدولة سابقا. فقد بلغت نسبة حاملي الشهادات الجامعية 56،2 % في مجلس الشعب المنتخب في سنة2000 نزولا عن 69 % في مجلس الشعب المنتخب في سنة 1995، وضم مجلس 2000 – 2005 ثلاثين من حملة الدكتوراه وخمسةً من حملة الماجستير، وقد انخفض عدد حاملي مؤهلات أقل من المتوسط أو بدون مؤهلات واضحة إلى15 % في مجلس 2000، على أنه لابد من التحذير بأن عددا من أبرز النواب كانوا تحديدا من بين ممثلي العمال وخصوصا من أحزاب المعارضة كما سبق التنويه في قسم سابق من هذه

الدراسة. ومن ناحية أخرى، مما يقلل من قيمة هذه الخبرات المتوافرة في المجلسين عدم انتظام النواب في الحضور وخصوصا من حزب الأغلبية، وبالتالي لا توضع كل هذه الخبرات في خدمة أعمال كل من المجلسين.

4 – النزاهة

ليست هناك قوانين خاصة بالنزاهة تخص أعضاء البرلمان بمجلسيه او تمنعهم من استخدام نفوذهم من أجل الإثراء غير المشروع، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية تغلق باب الفساد، كما توجد في المجلسين لجنة خاصة يمكن أن تحقق في أي اتهامات توجه إلى أي من أعضائهما باستغلال النفوذ بين أمور أخرى. وتثار في العادة تساؤلات حول مصدر تمويل حملات الإخوان المسلمين الانتخابية (المصري اليوم، 25 ديسمبر 2006، ص1) ولكن لم تصدر أي أحكام قضائية بعدم قانونية تمويل مرشحيهم لحملاتهم، كما يكاد وجه التمييز الوحيد بين المواطنين في ما يتعلق بأعمال البرلمان هو ذلك الذي ينصب على الإخوان المسلمين والحركة الإسلامية بوجه عام، مثل تشديد شروط صلاحية انتخابات النقابات المهنية في سنة 1993 لتقليل احتمالات نجاح مرشحيهم في انتخابات هذه النقابات، وتشديد العقوبات الخاصة بما يسمى بجرائم الإرهاب في سنة 1995، وذلك لمواجهة موجة الأعمال الإرهابية التي تزايدت في النصف الأول من التسعينات ونسبت إلى جماعات إسلامية.

4 – 1 الأخلاقيات البرلمانية

لا يوجد قانون خاص بالأخلاقيات البرلمانية، وإن كان قد تردد الحديث من آن إلى آخر عن قواعد للسلوك تلتزم بها الأحزاب السياسية عموما, ولكن لم ينتقل مثل هذا الحديث إلى صياغة قانونية حول هذا الموضوع، بل يتم تشكيل لجنة للقيم في كل من مجلسي البرلمان في بداية كل دورة، ووفقا لما جاء في المادة 26 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، والتي تتشابه في هذا الصدد مع اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، فإن هذه اللجنة:

تختص بالنظر في ما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجا على

القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية، أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري، وذلك كله طبقا لأحكام الدستور أو القانون أو هذه اللائحة». وإذا أثبت التحقيق مع العضو موضع الاتهام ارتكابه هذه المخالفات، فإن اللجنة توقع به جزاء يتراوح بين اللوم والحرمان من الاشتراك في وفود المجلس طوال دورة الانعقاد، والحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة لا تقل عن جلستين ولا تزيد على عشر جلسات، وقد يصل الأمر إلى الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على عشر جلسات ولا تجاوز نهاية دور الانعقاد أو حتى إسقاط العضوية، وذلك وفق ما نصت عليه المادتان 32 و377 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

ومن الصعب إصدار حكم عام حول مدى التزام أعضاء مجلس الشعب بالقيم الأخلاقية سواء في مزاولتهم لعملهم داخل المجلس، أو سلوكهم خارج المجلس، ولكن أثارت بعض التصرفات داخل المجلس وبعض أعمال بعض الأعضاء خارج المجلس شكوكا حول مدى جدية هذا الالتزام من جانب عدد محدود من الأعضاء وفي مناسبات خاصة، فقد حدث أحيانا أن وجه أحد الأعضاء إهانة لعضو آخر أو أعضاء آخرين أو وجه إليه اتهاما مرسلا، مثل اتهام طلعت السادات الذي أسقطت عضويته في مجلس الشعب بعد اتهامه بإهانة القوات المسلحة المصرية بالضلوع في اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات، واتهامه لأحمد عز رئيس لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب بالربح من ممارسات غير قانونية بسوق الأوراق المالية، وذلك في دور الانعقاد الأول في الفصل التشريعي التاسع في سنة 2005، أو مشادة حادة بين نواب الإخوان المسلمين ونواب الحزب الوطني الديمقراطي في 17 ديسمبر سنة 2006، بل لقد حدث أن صفع أحد النواب وزير الداخلية أثناء وجود الأخير في مجلس الشعب في سنة 1990 . وغالبا ما يتم حسم هذه المواقف وديا، أو باقتراح رئيس المجلس حذف هذه الاتهامات من مضبطة الجلسة. ومن الأعمال التي تخرج عن القيم الأخلاقية التي يفترض أن يتحلى بها أعضاء المجلس ثبوت تورط بعض أعضاء مجلس الشعب من الحزب الوطني الديمقراطي في تجارة المخدرات قبل وأثناء عضويتهم في المجلس في الفصل التشريعي الثامن.

حسم صراعات المصالح

لا توجد في مصر قوانين خاصة بأعضاء البرلمان تحظر استغلال مواقعهم للكسب غير المشروع، ولكن هناك نصوص دستورية وقانونية ولائحية تحاول إغلاق الباب أمام فرص استغلال عضوية أي من مجلسي البرلمان للربح أو للكسب الخاص على نحو يخالف القانون، فتنص المادة 95 من الدستور الدائم على أنه: «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا»

وتشدد المادة 28 من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب على عدم جواز تعيين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام أو ما في حكمها أو الشركات الأجنبية، وإبطال أي تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين بناء على ترقية أو نقل من جهة إلى جهة أخرى، أو كان بحكم قضائي أو بناء على قانون.

وتضيف المادتان 372 و374 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تفاصيل الحظر الوارد في المادتين السابقتين، فتذهب المادة 372 على أنه لا يجوز كذلك إعارة العضو من وظيفته الأصلية إلى دولة أو جهة أجنبية خارج البلاد أو التعاقد على أية وظيفة، أو العمل في الخارج مع أية جهة إلا بعد تقديم العضو استقالته، بينما تؤكد المادة 374 على أنه:

«لا يجوز للعضو فور إعلان انتخابه أن يقبل التعيين في إحدى الشركات الأجنبية أو في المشروعات الخاضعة لقانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي، ولا أن يقبل عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة أو مجالس المراقبة في شركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، إلا إذا كان أحد المؤسسين، أو مالكا لعشرة في المائة من مال الشركة، أو كان قد سبق له شغل عضوية هذه المجالس قبل انتخابه»

وليس بإمكان الكاتب أن يؤكد تطبيق هذه النصوص الدستورية والقانونية واللائحية في كل الحالات لأن هذه المخالفات لا تتم علنا بطبيعة الحال، ولكن

القضية المعروفة بنواب القروض[1] تشير إلى أنه في حالة ارتكاب أعضاء مجلس الشعب لمثل هذه المخالفات فإنهم يحالون إلى القضاء، وإذا ما ثبتت مخالفاتهم فإنهم يعاقبون بما يقضي به القانون، ويقضي بعض أعضاء مجلس الشعب عقوبة السجن ثمنا لهذه المخالفات، بل إن رئيس اللجنة الاقتصادية الأسبق في مجلس الشعب والذي كان رئيسا لمجلس إدارة أحد البنوك قبل عضويته في مجلس الشعب يقضي أيضا عقوبة السجن لاتهامات مشابهة.

3 – 4 شفافية التمويل السياسي

يثير المراقبون للانتخابات في مصر شكوكا حول التمويل السياسي لفريقين من الناخبين، الأول هو المرشحون الرسميون للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، والثاني لمرشحي جماعة الإخوان المسلمين، ولكن لا يمكن الوصول إلى أي بيانات دقيقة بخصوص أي منهما. وترجع صعوبة النوع الأول من التمويل إلى كونه عينيا في الغالب مثل مشاريع تنفذها الحكومة في الدوائر التي يتقدم للترشيح فيها كبار قيادات الحزب الوطني الديمقراطي، أو كونه نتيجة لضغوط تمارسها أجهزة الإدارة على رجال الأعمال في هذه الدوائر لصالح مرشحي الحزب الحاكم، وفي حالة مرشحي الإخوان المسلمين تتهم وزارة الداخلية بعض الشركات الخاصة بأنها واجهة للإخوان، وقد ثارت شكوك في سنوات الثمانينات والتسعينات بأن ما يسمى بشركات توظيف الأموال الإسلامية هي غطاء للإخوان المسلمين، ولكن لم يظهر دليل على صحة هذه الادعاءات، وتكرر الاتهام خلال الأسابيع الأخيرة من سنة 2006 بأن شركة تقوم بغسل الأموال لصالح الإخوان المسلمين، وأن نفس الدور يقوم به بنك التقوى الدولي، حسب رواية أحد الصحفيين من ذوي العلاقات الوثيقة بأجهزة الأمن.

ومما يزيد من صعوبة اكتشاف أي تمويل سياسي أو غير سياسي للحملات الانتخابية أو لنشاط النواب أنه على الرغم من أن القواعد التي وضعتها اللجنة العليا

(1) وجه الاتهام في هذه القضية إلى رئيس أسبق للجنة الخطة والموازنة في مجلس الشعب وكان رئيسا لمجلس إدارة أحد البنوك بتقديم قروض مخالفة للقانون لعدد من الأشخاص منهم أعضاء سابقون بمجلس الشعب.

للانتخابات في سنة 2005 تحظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها في أغراض الدعاية الانتخابية، وألا يتجاوز الحد الأقصى للإنفاق للمرشح سبعين ألف جنيه في الحملة الانتخابية وثلاثين ألف جنيه في حالة انتخابات الإعادة، وذلك على الرغم من الاعتقاد السائد بأن نفقات الحملة الانتخابية لأي مرشح تتجاوز ذلك بكثير، بل وقد تصل إلى عدة ملايين من الجنيهات وذلك لاتساع حجم الدوائر الانتخابية، والنفقات الباهظة التي يضطر المرشحون على تحملها حتى يتمكنوا من النجاح بدوائرهم، وينظموا المؤتمرات الانتخابية، وقد بلغ ارتفاع كلفة الحملات الانتخابية حدا لا يجعل أيا من الأحزاب السياسية قادرا على تقديم مرشحين في كافة الدوائر، في الانتخابات النيابية التي جرت في مصر منذ العدول عن نظام التمثيل النسبي في سنة 1990، ولم يقدر على ذلك سوى الحزب الوطني الديمقراطي، وتلته في ذلك جماعة الإخوان المسلمين التي تقدمت بمائة وخمسين مرشحًا في انتخابات مجلس الشعب في سنة 2005. ولذلك تزايد اعتماد العديد من الأحزاب على رجال الأعمال كمرشحين لهم لقدرتهم على تحمل هذه النفقات، وقد تراوحت نسبة رجال الأعمال إلى إجمالي مرشحي كل حزب أو قوة سياسية بين 42 % في حالة الحزب الوطني، و33 % في حالة الإخوان المسلمين، و23 % بين المستقلين.

4 – 4 عدم التمييز بين المواطنين

يصعب القول بأن مجلس الشعب في فصوله التشريعية التسع منذ إقرار الدستور الدائم في سنة 1971 قد تعمد التمييز ضد طائفة محددة من المواطنين، فمن ناحية تتميز مصر كمجتمع بدرجة عالية من التجانس، وذلك بالمقارنة بشعوب عربية أخرى تمزقها انقسامات عرقية وطائفية حادة، ومن ناحية أخرى فإن كل القوانين التي أصدرها مجلس الشعب، بل كل القوانين التي أصدرتها المجالس النيابية في مصر منذ عرفت مصر الحياة النيابية في ستينات القرن التاسع عشر قد خاطبت كل المصريين، أو كل من يعنيهم أمرها منهم دون تمييز بينهم على أي أساس. ولاشك من ناحية ثالثة أن البناء القانوني في أي دولة يعكس علاقات القوى بين الطبقات

المختلفة ولذلك فهو يميل إلى أن يعكس مصالح القوى الاجتماعية المسيطرة أو المهيمنة، حتى ولو خاطب المواطنين جميعا خطاب المساواة. وربما يذهب البعض إلى أن مجلس الشعب في مصر قد مال إلى محاباة الطبقات المالكة للأرض ولرأس المال والذين يستفيدون أكثر من غيرهم من سياسات الانفتاح الاقتصادي، ولعل أبرز العلامات على ذلك تبني مجلس الشعب قوانين مثل قانون إيجارات الأراضي الزراعية، والذي ترك تحديد الإيجارات لقوى السوق، بعد أن كان قانون الإصلاح الزراعي الأول الذي صدر في الأسابيع الأولى لثورة يوليو في سبتمبر 1952 قد ثبت هذه الإيجارات بسبعة أمثال ضريبة الأرض الزراعية، وقانون الضرائب الجديد في سنة 2005 الذي خفض من نسبة الضريبة على الأرباح المالية والصناعية، ولكن قد يذهب أنصار هذه القوانين إلى أنها بتشجيعها لرأس المال الخاص، فإنها تستهدف دفع النمو الاقتصادي الذي يحقق صالح جميع المواطنين، وأن ترك إيجارات الأراضي الزراعية لقوى السوق يستهدف أيضا تحقيق نوع من العدالة يستفيد منه صغار الملاّكين كذلك بعد أن تضاءلت القيمة الحقيقية للإيجارات الزراعية بفعل التضخم على مدار قرابة نصف القرن منذ صدور قانون الإصلاح الزراعي الأول في سنة 1952، حتى بدء سريان قانون إيجارات الأراضي الزراعية في سنة 1997. وهذه بكل تأكيد نقاط خلافية يصعب حسم النقاش حولها.

ولكن لاشك أن بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب قد استهدفت التمييز ضد جماعات سياسية محددة، فقانون الأحزاب السياسية في سنة 1977 يحظر تشكيل الأحزاب على أساس ديني أو طبقي، وقد جعل ذلك من المستحيل، حتى كتابة هذه السطور، الاعتراف بحزب سياسي إسلامي، سواء لجماعة الإخوان المسلمين أو لحزب الوسط. صحيح أنه جعل من المستحيل أيضا الاعتراف بحزب سياسي شيوعي، ولكن عدد الشيوعيين في مصر محدود جدا بالمقارنة مع الملايين الذين منحوا أصواتهم لمرشحي الإخوان المسلمين في الانتخابات الأخيرة، وقد توالت منذ التسعينات القوانين التي تستهدف أنصار التيار الإسلامي، من قانون ضمانات الديمقراطية في انتخابات النقابات المهنية الصادر في سنة 1993، وتشديد العقوبات في جرائم الإرهاب في سنة 1995، وقد سعى القانون الأول إلى رفع النصاب المطلوب لصحة انتخابات النقابات المهنية بافتراض أن أنصار التيار

الإسلامي يشكلون أغلبية ضمن أقلية من أعضاء النقابات المهنية الذين يشاركون في انتخاباتها، ولما أوحت الشواهد بأن ذلك النصاب المرتفع لن يحول بين أنصار الإخوان واستمرار كسب الأغلبية في هذه الانتخابات، أوقفت الحكومة الانتخابات في معظم النقابات المهنية لمدة تجاوز الآن عقدا من الزمن، وقد توسعت تعديلات القانون الجنائي في تعريف الإرهاب وتشديد العقوبة على مرتكبي جرائمه؛ وترد في هذا المجال أيضا التعديلات المرتقبة في الدستور والتي اقترحها الرئيس حسني مبارك، ولاشك أن مجلسي البرلمان سوف يقرانها، وتتضمن حظر النشاط السياسي على أساس ديني.

5 – 4 التزام البرلمان باحترام الدستور

يلتزم البرلمان في مصر باحترام الدستور، وليس في ذلك أي صعوبة، طالما أن الدستور يمنح اختصاصات واسعة للسلطة التنفيذية وخصوصا لرئيس الدولة، وأنه يحيل في القضايا السياسية إلى قوانين تقيّد من حرية أحزاب المعارضة، كما أن نزاهة الانتخابات مشكوك فيها، وهي تأتي دائما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بأغلبية كاسحة لصالح الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، ولكن تكمن المشكلة في هذا الخصوص في أسلوب تفسير الدستور من جانب رئيسي مجلسي البرلمان.

وتثور قضية التزام البرلمان باحترام أحكام الدستور بالنسبة إلى عددٍ من القضايا، يشكك البعض في صحة تفسير رئيس مجلس الشعب لنصوص دستورية محددة في بعضها، وقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض القوانين التي أصدرها مجلس الشعب. ولعل أشهرها النوع الأول من هذه القضايا وهو ما يتعلق بتفسير رؤساء مجلس الشعب لنص المادة 93 من الدستور الدائم والتي تقضي بأن «يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه» فقد ذهب رؤساء مجلس الشعب المتعاقبون إلى أن المجلس هو «سيد قراره» وأن نتيجة التحقيق التي تنتهي إليها محكمة النقض غير ملزمة للمجلس. وكان آخر قرارات محكمة النقض هو ما انتهت إليه في 28 ديسمبر 2006 إذ أرسلت إلى مجلس الشعب ثلاثة وثلاثين تقريرا تتعلق بالطعون في نتيجة الانتخابات التشريعية في سنة

2005، وقد قبلت الطعون في أحد عشر من هذه التقارير، ورفضت الطعون في اثنتين وعشرين دائرة أخرى، وقد كان موقف مجلس الشعب من هذه الأحكام انتقائيا في معظم الأحوال في السابق، يأخذ بها عندما يتعلق الأمر بأحد نواب المعارضة، ولا يأخذ بها غالبا عندما يتعلق الأمر بنواب الحزب الوطني الديمقراطي صاحب الأغلبية في المجلس، مما أدى بمحكمة النقض إلى الحكم ببطلان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1984.

كما أثارت بعض أحزاب المعارضة قضية مدى دستورية قوانين وإجراءات الإصلاح الاقتصادي، وخصوصا بيع شركات القطاع العام، بينما ينص الدستور على حرمة الملكية العامة، ووجوب حمايتها ودعمها، ولكن انتهت المحكمة الدستورية العليا في رأي استشاري إلى توافق إجراءات بيع القطاع العام مع الدستور.

من ناحية أخرى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض ما أصدره مجلس الشعب من قوانين، ومنها قانون الانتخابات المعدل في سنة 1986، وبطلان قانون الانتخابات الذي جرت على أساسه انتخابات مجلس الشعب في سنة 1987، بسبب تمييزه ضد المواطنين بقصر عدد النواب المستقلين على حوالى 11 % فقط من أعضاء مجلس الشعب، وهو ما يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين الذي يقره الدستور، وكذا بطلان انتخابات مجلس الشعب في سنة 1990 بسبب عدم الوفاء بنص المادة 88 الخاصة بالإشراف القضائي على الانتخابات وأصدرت هذا الحكم في سنة 2000، كما قضت أيضا وفي نفس العام ببطلان قانون الجمعيات الأهلية الصادر في سنة 1999 بسبب عدم عرضه على مجلس الشورى.

4 – 6 مكافحة الفساد

لاشك أن مجلس الشعب يملك دستوريا كل السلطات التي تمكنه من مكافحة الفساد، وذلك بحكم أدوات الرقابة التي أتاحها له الدستور، وبعضها قد لا يكون فعالا مثل طرح أسئلة وإبداء رغبات، وطرح قضايا للمناقشة العامة، وبعضها قد يكون أكثر فعالية مثل تشكيل لجان تقصي حقائق واستجواب، ولكن المشكلة هي في الأساس الأغلبية الساحقة التي يحصل عليها الحزب الوطني الديمقراطي بطريقة

أو بأخرى، وميل إدارة المجلس إلى عدم إحراج الحكومة وذلك بالتقليل من فعالية أدوات الرقابة التي قد يستخدمها نواب المعارضة، ولذلك فإن استخدام هذه الأدوات التي يفترض أن يكون لها بعض الفعالية قد انتهى في كل الحالات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل وفي بعض الحالات إلى توجيه الشكر إلى الوزير الذي وجه إليه الاستجواب.

وتكشف دراسة الاستجوابات التي قدمت إلى مجلس الشعب في عدد من دوراته إلى أن الكثير منها قد تناول قضايا فساد في بعض أجهزة الدولة، فقد قدم النواب المستقلون والمعارضون على سبيل المثال أربعين استجوابًا خلال الدور الخامس في الفصل التشريعي السادس (1990 - 1995) انتهى المجلس فقط من مناقشة ستةٍ فقط منها، وتعلق أحدها بإهمال الحكومة في إدارة قناة السويس، وتعلق استجواب آخر بتعطيل محطة تنقية المياه بمدينة طنطا وعدم مطابقة المياه الخارجة عنها للمواصفات بسبب العيوب الفنية، مما ينتج عنه إهدار الملايين من الجنيهات، وكان موضوع استجواب ثالث هو ضياع حقوق المودعين لدى شركات توظيف الأموال، وركز استجواب رابع على دور الحكومة في انتشار الأغذية الفاسدة وتفشي الأمراض الناجمة عنها. وقد انتهت مناقشة كل هذه الاستجوابات إلى الانتقال إلى جدول الأعمال، بل إنه في حالتين منها قرر المجلس توجيه الشكر إلى المسؤول المختص. ففي الاستجواب الخاص بمحطة مياه الصرف الصحي في طنطا، قرر المجلس توجيه الشكر لرئيس الوزراء ووزير الإسكان والمرافق العامة. وفي الاستجواب الخاص بهيئة قناة السويس، قرر المجلس أيضا توجيه الشكر للحكومة لحسن إدارتها للقناة، وشكر الوزير الذي رد على الاستجواب.

وتكشف دراسة الاستجوابات وطلبات لجان التحقيق التي قدمها نواب إلى مجلس الشعب، وتعلق العديد منها بشبهة فساد في الحكومة أو القطاع العام، وكان آخرها في الفصل التشريعي التاسع ما تعلق بغرق العبّارة «السلام» وعلى متنها قرابة ثلاثمائة مصري، وصفقة بيع عمر أفندي أحد المحال الكبرى المملوكة من القطاع العام، والتي شكك كثيرون في كون الثمن الذي قبلته الحكومة فيها أقل من قيمتها الحقيقية، عن عدد من الملاحظات:

1 - أن الأغلبية الساحقة من طلبات تشكيل لجان تحقيق أو الاستجواب تقدم من جانب نواب مستقلين أو منتمين إلى أحزاب وقوى المعارضة.

2 - أن عددا محدودا فقط من هذه الطلبات هي التي يستجيب لها المجلس، فقد قُدم على سبيل المثال أربعون طلب استجواب في العام الأخير من الفصل التشريعي السادس نوقش منها ستة فقط.

3 - أن إدارة المجلس تبذل قصارى جهدها للتقليل من إمكانية ممارسة المجلس لدوره الرقابي باستخدام أداتي تشكيل لجان تقصي حقائق والاستجواب، وهما أقوى أدوات الرقابة البرلمانية في مكافحة الفساد، وذلك بأساليب عدة أجملها عبد الغفار رشاد في ضم وتجميع أدوات الرقابة تحت أداة واحدة إذا كانت تدور حول موضوع واحد، واستخدام إدارة الجلسات لتأخير وتعطيل مناقشة الاستجواب وإعطاء الأولوية للحكومة في النقاش، وتقصير الوقت المتاح للمعارضة، وإقفال باب المناقشة والعودة إلى جدول الأعمال، وتأجيل موعد مناقشة الاستجواب لموعد قد يطول، وتشديد شروط الاستجواب، والتدخل والإيحاء بإمكانية حل المجلس.

ومازالت إدارة المجلس تتبع هذه الأساليب حتى وقت كتابة هذه السطور، فعلى الرغم من أنها كانت قد قررت قصر عدد الاستجوابات في ختام الفصل التشريعي السادس على استجواب كل أسبوعين، فقد قررت في بداية العام الثاني من الفصل التشريعي التاسع قصر الاستجوابات على واحد كل شهر، وهو ما يعني أن المجلس لن يناقش أكثر من ستة استجوابات على الأكثر حتى موعد فض دور انعقاده الثاني في هذا الفصل في يوليو 2007، والذي سينشغل فيه بلا شك بمناقشة التعديلات الدستورية التي اقترحها رئيس الجمهورية، بلا شك أن ذلك يحد كثيرا من فعالية المجلس في مكافحة الفساد.

من ناحية أخرى كوَّنَ عدد من البرلمانيين الحاليين والسابقين في كل من مجلسي الشعب والشورى جمعية للبرلمانيين لمكافحة الفساد منذ بضعة شهور، ولكن مازال الوقت مبكرا للحكم على مدى فعالية عملهم خارج جدران البرلمان.

الفصل الثالث

التوصيات

في ختام هذه الدراسة يمكن طرح عدد من التوصيات التي قد تقوي من فعالية مجلسي البرلمان في مصر في أداء دورهما الذي يوكله إليهما الدستور الدائم وحتى بالتعديلات التي اقترحها رئيس الجمهورية:

صحة التمثيل

تأتي مسألة نزاهة الانتخابات التي يتولد منها مجلس الشعب في مقدمة هذه التوصيات، فلا يمكن أن يتمتع مجلس الشعب بالمصداقية إلا إذا كان تعبيرا صحيحا عن الإرادة الشعبية، وقد ذكر تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان العديد من الانتهاكات التي وصمت انتخابات مجلس الشعب الأخيرة، وهي استمرار لممارسات سابقة، ولعل من أخطرها تصدي قوات الأمن للمواطنين ومنعهم من التصويت في لجان ودوائر شعر الحزب الحاكم بتقدم قوى المعارضة وخصوصا الإخوان المسلمين فيها، ومنها كذلك إعلان نتائج بالمخالفة لتقارير اللجان الفرعية التي أشرف عليها قضاة.

لا شك أن الاقتراح بالتعديل الدستوري بتشكيل لجنة توصف بأنها مستقلة لإدارة انتخابات مجلس الشعب وعقد انتخابات مجلس الشعب في يوم واحد لهو محاولة للالتفاف على النص الدستوري الخاص بإجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وقد أدى تفعيل هذا النص إلى زيادة تمثيل المعارضة في مجلس الشعب، وسوف يؤدي إلغاؤه عمليًا إلى التقليل من عدالة تمثيل القوى السياسية في مجلسي البرلمان.

كذلك فإن قبول مجلس الشعب لأحكام محكمة النقض في ما يتعلق بصحة الانتخاب، وإعلانه بطلان العضوية في حالة قرار محكمة النقض بأن الانتخابات في

دائرة معينة قد شابتها انتهاكات جسيمة يؤكد عدالة التمثيل وصحته، خصوصا وأن قرارات المحكمة تتعلق بصحة الانتخاب، وهو شرط سابق على اكتساب عضوية أي من مجلسي البرلمان.

وربما يكون من الأفضل في زيادة تمثيل كل من النساء والأقباط في مجلسي البرلمان أن تلتزم الأحزاب السياسية بأن تضع على قائمة مرشحيها نسبة معينة من النساء والأقباط بدلا من أن يكون ذلك بتخصيص عدد محدد من المقاعد لهاتين الفئتين، بحيث يصبح ذلك دليلاً على التزام القوى السياسية بعدالة تمثيلهما بدلا من أن يترك ذلك لنصوص دستورية لا تتمتع بقناعة عامة في المجتمع.

تفعيل المشاركة

لا شك أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تلعب دورا مهما في التأثير على مدى مشاركة الأعضاء. ولذلك ينبغي تعديل اللائحة، بإسقاط العضوية عن النواب الذين يتغيبون كثيرا عن جلسات مجلس البرلمان الذي ينتمون إليه، وبضرورة تمثيل القوى السياسية في المجلس في رئاسة لجان كل مجلس بحسب نسبة أعضائها في كل مجلس، وبالاعتراف بحق كل جماعة سياسية في المجلس في أن يكون لها هيئتها البرلمانية، وأن تكون قرارات تمثيل البرلمان في الخارج نتيجة توافق بين القوى السياسية الموجودة فيه وبما يعكس الحجم النسبي لهذه القوى.

تحصين الاستقلالية

من الصعب تحقيق استقلالية البرلمان في مواجهة الحكومة في ظل نظام شبه برلماني يشترط تمتع الحكومة بأغلبية في البرلمان أو في مجلسه الأدنى على الأقل، وفي ظل سيادة ثقافة سياسية تجعل نواب الأغلبية يميلون دائما إلى تأييد حكومة تتشكل من قادة حزبهم. ولكن يمكن تحصين الاستقلالية بالفصل بين رئاسة الدولة وقيادة أي حزب، والفصل بين الدولة والحزب، فلا يتمتع أي حزب بمساندة من جانب الإدارة الحكومية المركزية والمحلية وأجهزة الشرطة وأجهزة الإعلام التي تسيطر عليها الدولة.

لاشك أن التعديلات الدستورية المقترحة من جانب رئيس الجمهورية في ما

يتعلق بمنح مجلس الشعب سلطة تعديل الموازنة العامة وسحب الثقة من الحكومة دون اللجوء إلى الاستفتاء تزيد من استقلالية المجلس في مواجهة الحكومة من الناحية الدستورية على الأقل.

تحسين الأداء

على الرغم من وجود باحثين مساعدين لكل لجنة يزودونها بالبيانات اللازمة لمواصلة عملها إلا أنه من الواضح أن هذا الترتيب لا يكفي احتياجات أعضاء مجلسي البرلمان من المعرفة المتخصصة في كل القضايا التي يتعرض لها البرلمان، ولذلك من المفيد أن يكون هناك جهاز بحثي خاص تابع للبرلمان يتشكل من باحثين مؤهلين تتوافر لهم الأدوات البحثية المكتبية والإلكترونية المناسبة ويتصلون مباشرة بأجهزة الدولة المسؤولة عن توفير البيانات ويتمتعون بمرتبات مناسبة، تكون وظيفته مد أعضاء مجلس الشعب بالبيانات المطلوبة لقيامهم بواجباتهم الرقابية والتشريعية وفي الوقت المناسب.

كما أنه من المفيد تعريف أعضاء البرلمان بخبرات المؤسسات النيابية في الدول ذات التاريخ النيابي العريق والبرلمانات القوية في كل من العالمين المتقدم والنامي للاستفادة من هذه التجارب في أداء وظائفهم، وقد يكون تبادل الزيارات بقصد الاستفادة من هذه التجارب أسلوبا مناسبا.

وقد يكون من المناسب كذلك تنظيم دورات تثقيفية لأعضاء مجلسي البرلمان لتعريفهم بالأدوات المتاحة لهم في أداء عملهم البرلماني، ويكون حضور هذه الدورات أمرا ضروريا للأعضاء الجدد خصوصا عند بداية كل فصل تشريعي، كما يكون حضور هذه الدورات اختياريا لأعضاء البرلمان العائدين إليه.

تحقيق النزاهة في الأداء

يجب ألا تنتهي ممارسة البرلمان لدوره الرقابي بمجرد طلب أقلية من أعضاء المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال، وإنما يجب أن يتخذ المجلس موقفا عند الانتهاء من الاستجواب أو سماع لجنة تقصي الحقائق، وربما ينتهي الأمر بطرح

الحجج والحجج المضادة على الرأي العام إن لم يتخذ المجلس قرارا بتوجيه اللوم إلى المسؤول الذي كان موضوع الاستجواب.

كما يجب أن يدرس البرلمان من خلال لجانه المختصة تقارير الذمة المالية التي يجب أن يقدمها كبار المسؤولين في الحكومة والبرلمان دوريا، وذلك بعد التحقق من جدية هذه التقارير من خلال أجهزة الدولة المختصة.

المراجع

1. إبراهيم شلبي، «القضاء ومجلس الشعب», في كمال المنوفي ومصطفى علوي (محرران)، **الأثر السياسي لانتخابات مجلس الشعب2000**، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور، 2003.

2. حمدي عبد الرحمن، «المرشحون للانتخابات البرلمانية», في كمال المنوفي (محرر)، **انتخابات مجلس الشعب 1995**، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996.

3. سامي مهران، **الديمقراطية والبرلمان**، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 1996.

4. صفوت محمد العالم، «وسائل وأساليب الدعاية لمجلس الشعب المصري 2005», في كمال المنوفي (محرر)، **انتخابات مجلس الشعب 2005**، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور، 2006.

5. عبد الغفار رشاد القصبي، «الأداء الرقابي لمجلس الشعب», في كمال المنوفي ومصطفى علوي، سبق ذكره، 2003.

6. عبد الغفار رشاد القصبي، «انتخابات مجلس الشعب 2000: تحليل للإطار العام», في مصطفى علوي (محرر)، **انتخابات مجلس الشعب 2000**، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة ومؤسسة كونراد أديناور، 2000.

7. عزة وهبي، **السلطة التشريعية في النظام السياسي المصري بعد يوليو 1952، دراسة تحليلية في تجربة مجلس الأمة (1957 - 1958)**، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 1992.

8. علي الصاوي، «الأداء التشريعي لمجلس الشعب»، في كمال المنوفي ومصطفي علوي، سبق ذكره، 2003.

9. مجلس الشعب، جمهورية مصر العربية، **اللائحة الداخلية**، القاهرة، مطبعة مجلس الشعب، 1995.

10. المجلس القومي لحقوق الإنسان، جمهورية مصر العربية، **تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان عن الانتخابات البرلمانية نوفمبر - ديسمبر 2005**، القاهرة، المجلس القومي لحقوق الإنسان، 2006.

11. مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، **التقرير الاستراتيجي العربي**، القاهرة، م.د. س. أ.، 1996.

12. مركز دراسات وبحوث الدول النامية، **تقرير التنمية الشاملة في مصر**، القاهرة، م.د. ب.د.ن.، جامعة القاهرة، 2003.

13. الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، وزارة التجارة الخارجية والصناعة، دستور **جمهورية مصر العربية والقوانين المكملة له**، القاهرة، الطبعة التاسعة، 2005.

14. معتز الفجيري، «الإعلام المصري والانتخابات الرئاسية والبرلمانية»، في رواق عربي، القاهرة، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، العدد 38 - 39، 2005.

15. ناهد عز الدين، «خريطة المرشحين في انتخابات مجلس الشعب 2005»، في كمال المنوفي، مرجع سابق، 2006.

16. نجاد البرعي، «مذاق الانتصار الرائع. مراقبة المجتمع المدني للانتخابات»، في **رواق عربي**، سبق ذكره، 217 - 224، 2005.

17. نيفين مسعد، «البيئة الانتخابية وقضاياها»، في كمال المنوفي، مرجع سبق ذكره، 1996.

18. هالة مصطفى، محرر، **الانتخابات البرلمانية في مصر 1995**، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، 1997.

مواقع الكترونية:

www.parliament.gov.eg
www.sharkia.com

صحف:

الأهرام، أعداد متفرقة، 2006.

المصري اليوم، أعداد متفرقة، 2006.

مايو، جريدة الحزب الوطني، يناير 2005.

ملحق

محضر ورشة العمل عن البرلمان في مصر

عُقدت ورشة العمل في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة بتاريخ 6 أيلول 2006، في تمام الساعة التاسعة والنصف، واستمرت حتى الساعة الثانية بعد الظهر. وقد حضرها: علي الصاوي، جورجيت قلليني، أمينه شفيق، جلال البندري، عجلان ابراهيم، أحمد جمعة مصطفى، علي موسى، أحمد عبد الحفيظ، كريم السيد، عصام سليمان، روجيه الخوري، ساره العتيبي وبعض الطلاب.

أهم الأمور التي دار النقاش حولها هي الآتية:

1 - ضرورة تعديل عنوان التقرير بحيث يصبح أكثر تعبيرًا عن الغاية التي وضع من أجلها. وجرى اقتراح العنوان الآتي: دور البرلمان في قيام دولة القانون والنزاهة في مصر، أو دور البرلمان في تعزيز حكم القانون والنزاهة في مصر.

2 - طرح السؤال: هل البرلمان المصري قادر على تفعيل نفسه؟ البرلماني هو عماد البرلمان، والبرلماني القادر والنزيه وصاحب القيم يستطيع أن يفعل دور البرلمان. المادة 95 من الدستور تمنع صرف النفوذ ولكن يجري التحايل على ما ورد فيها، وهذا ما يطعن النزاهة في الصميم.

3 - ضرورة ضبط الانفاق على الحملة الانتخابية، خاصة ان هناك انفاقًا كبيرًا من قبل بعض المرشحين من رجال الأعمال. كيف تعوض المبالغ التي تنفق في الانتخابات؟ إما أنها تعوض من المال العام، أو من حماية الامتيازات.

4 - من يؤمن بالعمل البرلماني وبتفعيل البرلمان لا يمكنه الفوز في الانتخابات، من يصل إلى البرلمان هو المرشح الذي يعتمد على السلطة والمال والعصبية.

5 - البرلمان المصري لا يمثل الشعب المصري تمثيلاً صحيحًا وعادلاً، فهناك فئات كثيرة مهمشة على مستوى التمثيل وبخاصة المرأة والأقباط (نسبة تمثيل المرأة في الانتخابات أقل من 1%، تصبح مع التعيين 2%).

6 - حالة الناخب المصري تستدعي تعيين أعضاء في مجلسي الشعب والشورى.

7 - الكلام على شفافية التصويت كان يجب أن يقترن بالكلام على شفافية «أخذ الكلمة»

8 - المجتمع المصري مجتمع أبوي ذكوري متسلط، وهذه مشكلة التمثيل ومشكلة البرلمان.

9 - الحريات، وقبول الآخر، والتسامح، شرط أساسي للانتخابات والتمثيل والمشاركة، وتفعيل دور البرلمان.

10 - ظاهرة سيطرة رجال الأعمال على المجلس. هل هذا لصالح الشعب؟ ينبغي التوسع في شرح هذه القضية.

11 - اشراف القضاة على الانتخابات أدى إلى اهتزاز صورة القضاء المصري، خاصة ان ضابط الأمن هو الذي يتحكم بالقضاة. وجاء الرد على هذه المقولة بالقول انه يجب لجم ضباط الأمن ليتمكن القضاة من ممارسة دورهم في الإشراف على الانتخابات.

12 - لفت النظر إلى التحايل الناتج عن النص الذي يفرض أن يكون 50 % من أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين، فبنتيجة التحايل يخوض المعركة عن مقاعد العمال والفلاحين ضباط متقاعدون وبعض أصحاب المهن الحرة، وأُعطيت أمثلة على ذلك.

13 - تدني كفاءة أعضاء مجلس الشعب المنتخبين وكذلك أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، وتوفر الكفاءة بشكل عام في الأعضاء المعينين في المجلسين.

14 - تدني تعويضات أعضاء مجلس الشعب.

15 - يجب البحث في أسباب تدني المشاركة في الانتخابات، وضرورة التركيز على موقف البرلمان من حقوق الانسان والحريات، ومقاطع خاصة في إطار الأداء والفاعلية والنزاهة، والعلاقة بين البرلمان وهيئات المجتمع المدني، ومدى الرضاء العام عن الحكم.

القسم الثالث

التقرير المقارن
والمؤتمر الإقليمي

التقرير الإقليمي المقارن
عن البرلمان في
لبنان والأردن ومصر والمغرب[1]

(1) أعدّ هذا التقرير الدكتور عصام سليمان.

المحتويات

مقدمة

يرتكز التقرير المقارن، عن البرلمان، على التقارير الوطنية، التي تناولت البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، ويعتمد المنهجية التي اتبعت في كتابتها، والمبادئ الرئيسية والفرعية والمؤشرات التي وضعها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بالتعاون مع المنظمة العالمية للنظم الانتخابية IFES، وشكلت الأساس الذي بنيت عليه التقارير، إضافة إلى المعلومات الواردة في الاستطلاع الذي شمل الرأي العام وبرلمانيين وموظفين في البرلمان.

لقد تناول التقرير المقارن، كما التقارير الوطنية، برلمانات الدول المعنية في ثلاثة فصول توزعت على الشكل الآتي:

الفصل الأول: الخلفية والسياق، جرى فيه التطرق إلى نشأة البرلمان في الدول الأربع، والظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية، التي رافقت هذه النشأة، وتطور واقع البرلمان في هذه الدول.

الفصل الثاني: تناول تحليل المبادئ الواجب توافرها في البرلمان لينهض بدوره في قيام الحكم الرشيد، وهذه المبادئ هي التمثيل والمشاركة، استقلالية البرلمان، أداء البرلمان، والنزاهة في ممارسة العمل البرلماني. وقسمت المبادئ الأساسية إلى مبادئ فرعية، وجرى وضع مؤشرات تبيّن مدى اعتماد هذه المبادئ في النصوص القانونية، ومدى الالتزام بها في الممارسة.

الفصل الثالث: التوصيات، وقد استنبطت من دراسة واقع البرلمانات في الدول المعنية، في ضوء المبادئ والمؤشرات السابق ذكرها، وجرى وضعها في إطار رؤية شاملة لإصلاح البرلمانات في هذه الدول بهدف الوصول إلى الحكم الرشيد.

لقد بني التقرير المقارن على المعلومات الواردة في التقارير الوطنية، وتناول أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين البرلمانات في كلٍ من لبنان والأردن ومصر

والمغرب. وسلط الضوء على النواحي الايجابية وعلى الثغرات والنواقص في التجارب البرلمانية في هذه الدول، بهدف تشخيص واقع هذه التجارب، بموضوعية وفي إطار المنهج العلمي الرصين؛ وذلك من أجل الاسهام في رسم طريق التطور والإصلاح، الذي يؤول إلى تحقيق تطلعات شعوب دول المنطقة نحو مستقبل تعيش فيه بكرامة وسلام.

خلاصة التقرير المقارن

اختلفت الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمانات في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، غير ان نواة البرلمان بدأت تتكون في لبنان ومصر في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وتشكل البرلمان في الدولتين في العشرينات من القرن العشرين، وقد تكونت في هذه الحقبة نواة البرلمان الأردني، أما المغرب فقد نشأ البرلمان فيه بعد الاستقلال في مطلع الستينات من القرن العشرين. وقد تشكل البرلمان في كل من الدول الأربع من مجلسين، غير ان مجلس الشيوخ في لبنان ألغي بعد تشكيله بعام واحد، واستمر البرلمان بمجلس واحد هو مجلس النواب.

على صعيد التمثيل والمشاركة من خلال البرلمان، يبدو ان الدول المعنية تعاني من خلل في أنظمتها الانتخابية، وهذا الخلل تختلف أسبابه ومظاهره ومستواه من دولة إلى أخرى، وهو يتمثل بشكل أساسي بضعف نسبة المشاركة في الانتخابات، وضعف الصفة التمثيلية للمجالس النيابية، وضعف تمثيل المرأة ، والأقليات في بعض الدول المعنية، وغياب تكافؤ الفرص بين المرشحين، والشكوى من التجاوزات التي ترافق العمليات الانتخابية وتؤثر سلبًا على صحتها ونزاهتها. كما تبين من التقارير الوطنية ان المحاسبة في الانتخابات شبه غائبة، وان مشاركة المواطنين بعد الانتخابات في القرار السياسي، من خلال التواصل مع البرلمانيين والتداول معهم في الشأن العام، شبه مفقودة.

أما استقلالية البرلمان كمؤسسة فيشوبها خلل في معظم الدول المعنية نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة الاشتراعية، وإعطاء السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في بعض الحالات في عدد من هذه الدول. أما الحصانة النيابية فمصانة عامةً.

يشوب أداء البرلمانات في الدول الأربع الكثير من الشوائب، فهناك عمومًا ضعف على صعيد التشريع والرقابة، وبخاصة الرقابة المالية والسهر على المال العام ومحاربة الفساد، وغياب شبه تام عن المشاركة في رسم السياسات العامة، ودور البرلمانات في الدول المعنية محدود جدًا في ممارسة رقابة على الحكومة بغية ترشيد ادائها. أما الأجهزة الادارية والفنية في البرلمانات فتفتقر إلى التحديث والتجهيز والكفاءة، وإلى خبراء متخصصين في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية.

أما النزاهة في الأداء، فقد اعتمدت بعض الضوابط من أجلها، بهدف ضبط عملية التشريع بحيث لا تأتي القوانين مخالفة للدستور، كما اعتمدت بعض النصوص القانونية التي تمنع صرف النفوذ، ولكنها غير كافية، ولا تطبق غالبًا. وليس هناك قانون بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، في معظم الدول المعنية، يضمن الشفافية في هذا المجال، ويحول دون تسخير الموقع في البرلمان لصالح الجهة الممولة. كما لا توجد نصوص في أي من الدول المعنية تتعلق بالقواعد الأخلاقية الواجب على البرلمانيين التقيد بها في تصرفاتهم.

أما التوصيات فترتكز أبرزها على ما يلي:

1 - اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كل بلدٍ من البلدان، بهدف تمثيل أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحًا وعادلاً، وحمل المواطنين على المشاركة في الانتخابات، وتوفير تكافؤ الفرص بين المرشحين، وإجراء الانتخابات في أجواء من الحرية والنزاهة.

2 - تعزيز استقلالية البرلمان في إطار احترام مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات.

3 - تفعيل دور الكتل البرلمانية وجعلها قادرة على لعب دور أساسي في الحياة البرلمانية على مختلف الصعد، وذلك من خلال وضع أنظمة لها، وإدخال نصوص في الأنظمة الداخلية للبرلمانات تنظم عملها وتفعله.

4 - إصلاح الأنظمة الداخلية للبرلمانات بهدف تطوير أدائها.

5 - تحديث الأجهزة الادارية والفنية في البرلمانات.

6 - إيجاد مراكز أبحاث ودراسات يديرها أخصائيون وخبراء من أجل مساعدة البرلمانيين على القيام بمهامهم.

7 - إصلاح عملية التشريع لجهة ربطها بالسياسات العامة وتحفيزها، ولجهة اعتمادها على دراسات وأوراق خلفية، ولجهة الصياغة أيضًا.

8 - تفعيل دور البرلمانات في المشاركة في رسم السياسات العامة.

9 - اعتماد وسائل من شأنها الحفاظ على التواصل بين البرلمان والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

10 - تعزيز نزاهة البرلمانيين من خلال ابتكار وسائل وآليات قادرة على تحقيق تقدم في هذا المجال.

11 - رفع قدرات البرلمانيين وتحسين أدائهم.

12 - رصد أداء البرلمان، خاصة في مجال التشريع والرقابة، بهدف السعي إلى تطوير هذا الأداء.

خلاصة الاستطلاع

تناول الاستطلاع وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب، وشمل النواب والموظفين في البرلمانات المعنية، كما شمل الرأي العام. وتم وضع الأسئلة في الاستمارة الاستبيانية في إطار مجموعة المبادئ التي اعتمدها المركز في تقييم وضع البرلمان، فتناول الاستطلاع أربعة أبعاد هي التمثيل والمشاركة، والاستقلالية، والاداء، والنزاهة. وتضمن 61 سؤالاً، تهدف 44 منها إلى معرفة تقييم المشاركين لأوجه محددة في البرلمان، و17 منها إلى تحديد الإصلاحات الضرورية.

تمت صياغة استمارتي الاستطلاع كل على حدة، تتوجه إحداهما إلى الرأي العام والأخرى إلى المتخصصين (نواب، موظفين في البرلمان ومستشارين).

أما نتائج الاستطلاع فبينت الأمور الآتية:

فاقت الشكاوى التي عبّر عنها الموظفون، في المغرب ولبنان ومصر، تلك التي عبّر عنها النواب بشكل ملحوظ، في حين كانت شكاوى النواب أكثر من شكاوى

الموظفين في الأردن. وفي المغرب، أعطى كل من النواب والمستشارين العدد عينه من التقييمات السلبية، ونشير إلى أن سبعة من هذه التقييمات مشتركة بين النواب والموظفين.

سجلت النسبة الأكبر من الشكاوى في صفوف النواب الأردنيين (44,4%) يليهم نواب المغرب (25%) ثم نواب مصر (22,2%) فنواب لبنان (20%). وما يثير الاهتمام ان هذا الترتيب انقلب عندما سئل الموظفون عن وضع البرلمان، فأصبح الترتيب على الشكل التالي: لبنان (44,4%) تليه مصر (41,6%) فالأردن والمغرب (25%).

عبّر النواب والموظفون في البلدان الأربعة عن نقص في تكافؤ الفرص في ما يخص التمثيل والمشاركة. وتعتبر هذه الشكوى المشتركة احدى أقوى الشكاوى.

أعرب الموظفون في مصر والمغرب عن شكواهم في ما يتعلق بالاستقلالية في تطبيق المهام، في حين اشتكى المستشارون في المغرب والنواب في لبنان من نقص في الحماية.

قيّم النواب والموظفون الاداء في العملية التشريعية وعمل اللجان البرلمانية بشكل سلبي.

أما بشأن الإصلاح، فقد تضاربت الآراء بشكل كبير بين النواب والموظفين والبلدان، وارتبطت معظم أنواع الإصلاحات ببعد الأداء.

أما في استطلاع الرأي العام فإن التقييم الاجمالي للبرلمان ولأساس المشاركة جاء سلبيًا في البلدان الأربعة. وقد رتب المشاركون في الاستطلاع أولويات الإصلاح بشكل مختلف في البلدان الأربعة.

الفصل الأول

الخلفية والسياق

اختلفت الظروف التي أدت إلى نشوء البرلمان في الدول الأربع المعنية. ففي **مصر** بدأت تتكون نواة نظام نيابي، تمثل في مجلس شورى النواب في العام 1866، وقد اصطدمت المسيرة التي رافقت نشأة البرلمان في مصر بصعوبات وعراقيل كثيرة ناجمة عن تطورات سياسية وتحوّلات اجتماعية، إلى أن تكوّن البرلمان في إطار دستور 1923 من مجلسين: مجلس الشيوخ، قسم من أعضائه معيّن والقسم الآخر منتخب، ومجلس نواب منتخب على درجتين، غير ان سلطة البرلمان كانت محدودة، واستخدم الملك حقه في حل البرلمان بشكل تعسفي ما أدى إلى عدم استقرار في الفترة الممتدة حتى العام 1952، تاريخ سقوط النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري. وفي المرحلة التي أعقبت ثورة 1952، لعب البرلمان دورًا هامشيًا وشكليًا في الحياة السياسية المصرية. ووفقًا لدستور العام 1971 وتعديلاته، تناط السلطة الاشتراعية بمجلس الشعب الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بالاقتراع المباشر، وهناك مجلس الشورى الذي يشكل بالانتخاب والتعيين (لرئيس الجمهورية تعيين ثلثه)، ومهمته استشارية أساسًا مع ضرورة أخذ رأيه في أمور جوهرية.

أما في **لبنان** فقد نشأ البرلمان في سياق التطور التاريخي لمبدأ المشاركة في السلطة الذي بدأ يتبلور في إطار نظام متصرفية جبل لبنان، منذ العام 1861، حيث جرى انتخاب مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضوًا، بالاقتراع السري على درجتين، وانحصرت مهامه بتوزيع الضرائب ومراقبة الواردات، وإعطاء رأيه الاستشاري في القضايا التي يحيلها عليه المتصرف. ووزعت المقاعد في هذا المجلس على أساسٍ طائفي. وقد قادت التطورات السياسية إلى إعلان دولة لبنان

الكبير في العام 1920، وإلى نشوء البرلمان في العام 1926، حيث نص الدستور على إنشاء مجلس نواب ومجلس شيوخ، غير ان هذا الأخير ألغي في العام 1927، فأصبح البرلمان اللبناني مكونًا، منذ ذلك الوقت، من مجلس واحد هو مجلس النواب، منوطة به السلطة الاشتراعية. وحتى العام 1939 كان مشكلاً من نواب منتخبين ونواب معينين. بعد هذا التاريخ أصبحت جميع مجالس النواب منتخبة بكامل أعضائها، غير انه بشكل إستثنائي تم في العام 1991 تعيين 40 نائبًا تنفيذًا لاتفاق الطائف وبسبب تعذر إجراء انتخابات نيابية.

المقاعد النيابية موزعة على الطوائف وعلى المناطق.

مجلس النواب في لبنان هو عنصر أساسي في الحياة السياسية، فإضافة إلى دوره في التشريع والرقابة والأمور الأخرى المنوطة به، له دور أساسي في الحوار الدائم بين الطوائف بهدف ترسيخ العيش المشترك.

في **الأردن** جرى السعي، منذ إعلان إمارة شرق الأردن إلى تأسيس مجلس نيابي، فقد تألف مجلس للشورى في العام 1923 برئاسة قاضي القضاة، وتمثل دوره في صياغة القوانين والأنظمة. وعلى أثر صدور المعاهدة الأردنية - البريطانية الأولى في العام 1928، صدر القانون الأساسي (دستور 1928) الذي كرس السلطات بيد أمير البلاد، فنص على ان «السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير وهو رأس الدولة يصادق على جميع القوانين ويصدرها ويراقب تنفيذها» كما نص على مجلس تشريعي وعلى اناطة السلطة التشريعية بهذا المجلس وبالأمير. ويتألف المجلس التشريعي من ممثلين منتخبين طبقًا لقانون الانتخاب الذي ينبغي أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات، على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء غير المنتخبين أعضاء في المجلس التشريعي، ويرأس رئيس الوزراء الجلسات أثناء حضوره. ولا يملك المجلس حق اقتراح مشاريع القوانين بل أعطي حق اجازتها شريطة أن يقبلها الأمير، ولم يعطَ المجلس حق الرقابة على السلطة التنفيذية. وقد شكّل أول مجلس تشريعي في العام 1929، من 16 عضوًا منهم 14 بالانتخاب غير المباشر واثنان بالتعيين.

بعد استقلال الأردن في العام 1946، تحولت الإمارة إلى مملكة وصدر الدستور

في العام 1947، ونص على ان نظام الحكم ملكي وراثي نيابي، ولم يأخذ بمبدأ مسؤولية الوزارة أمام البرلمان إنما بمبدأ مسؤوليتها أمام الملك. كما أخذ بنظام المجلسين، وهما الأعيان والنواب اللذين يشكّلان معًا مجلس الأمة. وقد أنيطت السلطة التشريعية بمجلس الأمة وبالملك، وأعطي مجلس الأمة حق الرقابة السياسية والمالية. وقد تشكل أول برلمان أردني في العام 1947.

ونتيجة لوحدة الضفتين عدل الدستور في العام 1952، وبموجب الدستور، يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان، ويتم انتخاب أعضاء مجلس النواب بالانتخاب العام المباشر. وقد أخذ الدستور بمبدأ المساواة بين المجلسين، غير انه ميز مجلس النواب بإعطائه حق الاقتراع على الثقة بالوزارة وحق سحب الثقة منها أو من أحد الوزراء.

لقد تأثرت الحياة النيابية في الأردن بنوع خاص بالصراع العربي - الإسرائيلي، ما انعكس سلبًا عليها، وقد برز ذلك في حل مجلس النواب سبع مرات بسبب الخلافات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبغياب مجلس النواب والاستعاضة عنه بمجالس استشارية عينها الملك ما بين 1978 و1984.

أما في **المغرب** فالبرلمان لم ينشأ إلا في العام 1962 مع صدور أول دستور بعد الاستقلال، غير ان مشروع الدستور الذي وضع في العام 1908، ولم يبصر النور، نص على نظام برلماني. وغياب البرلمان قبل العام 1962 لا يعني الفراغ التشريعي، فقد عرف المغرب منظومة عمل تشريعي تنهل من المرجعية الدينية الإسلامية والأعراف المحلية السائدة والمطبقة قبل مجيء الإسلام، خصوصًا ما كان يسمى «العرف الأمازيغي», والذي تعارضت بعض أحكامه مع مقتضيات الشريعة الإسلامية.

لقد تأرجح تكوين البرلمان في المغرب بين الأخذ بالثنائية المجلسية ونظام المجلس الواحد. فبينما اعتمد نظام المجلسين في دستور كل من 1962 و1996 أي مجلس النواب ومجلس المستشارين، تمّ الاكتفاء بنظام المجلس الواحد أي مجلس النواب في دساتير 1970 و1972 و1992. والعودة إلى نظام المجلسين ارتكزت على ضرورة تمثيل الجماعات المحلية والقطاعات السوسيو اقتصادية

والمنظمات المهنية في مجلس المستشارين. ولقد اعتمد في انتخاب مجلس النواب الاقتراع العام المباشر، أما في انتخاب مجلس المستشارين فقد اعتمد الاقتراع غير المباشر. وجرى منح مجلس المستشارين في دستور 1996 صلاحيات لم تكن واردة في الدستور الأول، حيث أنيطت به صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة.

لقد تأثر النظام الدستوري المغربي بدستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، فقيدت صلاحيات البرلمان، وحدّدت اختصاصاته على سبيل الحصر، بحيث وزعت وظيفة التشريع بينه وبين السلطة التنفيذية. كما ان المشرع المغربي أخذ بنظرية تفويض التشريع للسلطة التنفيذية في حالتين اثنتين: قانون الإذن والتشريع الحكومي المؤقت، كما أعطى للملك دورًا كبيرًا في التشريع. لذلك تبدو مكانة البرلمان متواضعة في النظام السياسي المغربي.

الفصل الثاني

تحليل المبادئ

يتناول هذا الفصل المبادئ الأساسية المفترض توافرها في البرلمان، وهي التمثيل الصحيح والمشاركة، والاستقلالية، والأداء، والنزاهة، ومقارنة كل منها في الدول الأربع المعنية، لمعرفة مدى توافرها في النصوص الدستورية والقانونية، ومدى تطبيقها في الممارسة.

1 – التمثيل والمشاركة

التمثيل الصحيح والعادل شرط أساسي للمشاركة في السلطة من خلال البرلمان. والأنظمة السياسية في الدول الأربع تقوم على أساس أن البرلمان، وبخاصة مجلس النواب، يمثل الشعب، وتتحقق المشاركة من خلاله.

1 – 1 – تمثيل عادل وصحيح

التمثيل العادل والصحيح يعني تمثيل أوسع شرائح المجتمع بما يوازي حجمها الفعلي، بنوع أن تعكس تركيبة البرلمان تركيبة المجتمع. ولنظام الانتخاب دور أساسي في هذا المجال. فتوزيع المقاعد النيابية على الدوائر، كما هي الحال في الدول الأربع، يضمن تمثيل المناطق بعدالة شرط ان يتناسب عدد المقاعد مع حجم الدائرة الديموغرافي. وهذا غير متوافر في الدول الأربع لاعتبارات خاصة بكل منها. أما تمثيل الجماعات الدينية والطائفية والعرقية، وبخاصة الأقليات، فتوزيع المقاعد النيابية عليها في قانون الانتخاب يشكل عنصرًا ضامنًا لتمثيلها، وهذا المبدأ اعتمد في لبنان وهو معتمد في الأردن، ويعبر عنه بالكوتا المخصصة للمسيحيين وللشركس والشيشان. كما انه تم اللجوء إلى الكوتا النسائية كخطوة على طريق تمثيل المرأة في الأردن. وإذا كان ليس ثمة مشكلة بالنسبة إلى تمثيل الجماعات

الدينية في المغرب لأن شعبه يكاد يكون مشكلاً من المسلمين فقط، فإن في مصر مشكلة على هذا الصعيد تتمثل في عدم تمثيل الأقباط بما يوازي حجمهم الديموغرافي. كما ان مشكلة تمثيل المرأة تبقى قائمة في الدول الأربع على الرغم من دخول بعض النساء إلى المجالس النيابية إما من طريق قوى سياسية كما هي الحال في لبنان والمغرب، أو من طريق الانتخاب والتعيين كما هي الحال في مصر، أو بواسطة الكوتا في الأردن.

أما تمثيل شرائح المجتمع والقوى السياسية بشكل صحيح وعادل فدونه صعوبات كثيرة، وليس هناك دراسات علمية ميدانية تبين مدى التناسب بين حجم كل من القوى السياسية في الدول الأربع وحجم تمثيلها في البرلمان، غير انه برز خلل في لبنان على هذا الصعيد نظرًا لاعتماد النظام الأكثري والتصويت باللائحة في دوائر كبرى. كما برز الخلل نفسه في مصر نتيجة تدخل قوى السلطة بالانتخابات بشكل سافر. وفي المغرب اعترضت بعض الأحزاب على حجم تمثيلها لأنه لا يتلاءم مع حجم قاعدتها الانتخابية. أما في الأردن فقد اعتبرت بعض الأحزاب، وبخاصة الإسلامية منها، ان نظام الاقتراع لمرشح واحد أضعف حجم تمثيلها.

أما نسبة المقترعين الممثلين في البرلمان فهي رهن بنسبة المشاركة في الانتخابات وبعدد المرشحين المتنافسين على كلٍ من المقاعد. فهذه النسبة ضئيلة في لبنان كما هي ضئيلة أيضًا في الأردن ومصر والمغرب. ومن اللافت ان عدد أوراق الانتخاب الملغاة في المغرب بلغ 16 بالمئة وهي نسبة عالية جدًا، وان نسبة ما ناله بعض الفائزين تراوح بين 10 و15 بالمئة من المقترعين وهي نسبة ضئيلة جدًا، كما ان نسبة الأصوات التي فازت بها النساء في الأردن في نظام الكوتا هزيلة. وهذا ما يضعف قوة التمثيل وبخاصة ان نسبة المشاركة في الانتخابات في الدول الأربع ليست مرتفعة.

أما تمثيل الفئات المهنية والهيئات المحلية فغير متوافر في البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن، وان كان بعض النواب ينتمون بحكم مهنهم إلى هذه الهيئات، بينما هو متوافر في مجلس المستشارين في المغرب، المنتخب من قبل ممثلي

الجماعات المحلية والغرف المهنية وممثلي المأجورين. وهذا المجلس يشكل أحد المجلسين المكون منهما البرلمان المغربي.

لقد أدت الانتخابات في الدول الأربع إلى زيادة نسبة تمثيل كبار رجال الأعمال والمال في البرلمان.

1 – 2 – تكافؤ الفرص بين المرشحين

تكافؤ الفرص بين المرشحين شرط أساسي لصحة التمثيل وعدالته. وهو يرتبط بتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين وتحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية.

1 – 2 – 1 – تنظيم الإعلام الانتخابي

نظم القانون في المغرب الإعلام الانتخابي من خلال استعمال الوسائل السمعية البصرية، فللأحزاب استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية بما يحقق قدرًا من تكافؤ الفرص بينها. مع العلم ان ليس هناك إعلام خاص سمعي بصري في المغرب يمكن اللجوء إليه في الانتخابات. غير ان النواب من مختلف الاتجاهات يتبرّمون من محدودية الحصص الإعلامية المخصصة لهم.

أما في لبنان فالقانون لا ينظم الإعلام الانتخابي، وهناك فوضى إعلامية في الانتخابات خاصة ان هناك العديد من وسائل الإعلام المرئي والمسموع التي تمتلكها جهات تشارك في الانتخابات وتسخّرها لخدمتها.

في الأردن ليس هناك أيضًا تنظيم للإعلام الانتخابي غير ان الفوضى الإعلامية في الانتخابات أقل بكثير من لبنان لأنه ليس هناك وسائل إعلام مرئي خاصة، وبشكل عام لا يوجد قانون يضمن المساواة في استخدام وسائل الإعلام.

وفي مصر تسخر أجهزة الإعلام القومية للدعاية لمرشحي السلطة.

1 – 2 – 2 – تنظيم الإعلان الانتخابي

نص قانون الانتخاب في لبنان على تنظيم الإعلان الانتخابي، غير ان ذلك لا يحترم في الدعاية الانتخابية. والقانون بحاجة إلى تحديث. وفي الأردن نظم قانون الانتخاب أيضًا الدعاية الانتخابية، وأعطيت للمرشحين حرية نشر إعلاناتهم الانتخابية ضمن شروط محددة، وتنظيم المهرجانات في إطار ما يسمح به القانون.

وفي المغرب نظم القانون الإعلان الانتخابي والدعاية الانتخابية بغية تحقيق قدر من المساواة بين المرشحين المتنافسين.

1 - 2 - 3 - تحديد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية

ليس في لبنان قانون يحدد سقف الإنفاق على الحملة الانتخابية، وقد تعاظم دور المال في الانتخابات. وفي الأردن أيضًا لم يحدد القانون أي سقف للانفاق وأصبح رأس المال يلعب دورًا رئيسيًا في معظم الحملات الانتخابية. أما في المغرب فقد نظم القانون تمويل الحملات الانتخابية، وحدد مساهمة الدولة في هذه الحملات، ويتم توزيع المبالغ التي تساهم فيها الدولة استنادًا إلى عدد المقاعد النيابية لكل جهة سياسية، وهناك آلية نص عليها القانون لضبط الانفاق وتحديد سقفه، كما نص على منع تسخير إمكانيات الجماعات المحلية لخدمة أغراض انتخابية.

وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد للإنفاق على الحملة الانتخابية، وحددت سقف الإنفاق، ولكن المبالغ التي تنفق من قبل بعض المرشحين، وبخاصة رجال الأعمال، تتجاوز كثيرًا الحد الأقصى المسموح به في الإنفاق على الحملة الانتخابية.

1 - 2 - 4 - التبرع بالمال للحملات الانتخابية

في لبنان والأردن ليس ثمة قانون ينظم التبرعات للحملات الانتخابية. أما في المغرب فقانون الأحزاب الصادر في العام 2005، أفرد بابًا خاصًا لتحديد وضبط تمويل الأحزاب إما مباشرة من طرف الدولة، أو بصفة غير مباشرة عبر الهبات والتبرعات النقدية والعينية التي تحصل عليها الأحزاب من الجهات المرخص لها قانونيًا بذلك.

وفي مصر لا ينظم القانون التبرعات للحملات الانتخابية، غير أن اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 حظرت إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام والشركات التي تسهم الدولة في رأسمالها، على الحملات الانتخابية، غير أن هناك شكوكًا حول التقيد بهذا الحظر.

1 – 3 – انتخابات حرة ونزيهة

الحرية والنزاهة في الانتخابات شرط أساسي لصحة التمثيل.

1 – 3 – 1 – مطابقة إدارة العمليات الانتخابية للمعايير الدولية

إذا ما توافرت المعايير الدولية إلى حدٍ ما في بعض قوانين الانتخاب في الدول المعنية، فإنها على مستوى التطبيق تكاد تغيب. وقد لفت تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في لبنان في العام 2005 إلى الكثير من الثغرات في العمليات الانتخابية. كما ان التقرير عن البرلمان في الأردن تناول الكثير من التجاوزات التي تجري أثناء الانتخابات. وأشار التقرير عن البرلمان في المغرب إلى عمليات تزوير لنتائج الانتخابات والتلاعب بالأرقام، غير أن تطورًا إيجابيًا حدث في انتخابات العام 2002 لجهة حياد السلطة. وفي مصر شاب العمليات الانتخابية الكثير من الشوائب. وهناك اختلاف في وجهات النظر حول مدى حرية ونزاهة الانتخابات في كل من الدول الأربع.

1 – 3 – 2 – إشراف جهة حيادية على الانتخاب

في لبنان والأردن ليس هناك جهة حيادية تشرف على الانتخاب. فالذي يشرف على الانتخاب في الدولتين هي وزارة الداخلية. أما في المغرب فالتقرير عن البرلمان المغربي لم يوضح ما إذا كانت هناك جهة حيادية تشرف على الانتخاب، غير انه ذكر ان الأحزاب والمنظمات أقرت بحياد الادارة في الانتخابات التشريعية لعام 2002.

وفي مصر نص الدستور على إجراء الانتخابات تحت إشراف القضاء، وهناك اقتراح بتعديل الدستور وتشكيل لجنة للإشراف على الانتخابات توصف بأنها مستقلة.

1 – 3 – 3 – جهة وآليات فعّالة وحيادية للنظر في الطعون النيابية والشكاوى

في لبنان ليس هناك آلية واضحة للنظر في الشكاوى التي تقام أثناء الانتخابات. وفي المغرب تنظر المحاكم الإدارية في هذه الشكاوى. أما الطعون النيابية فيجري بتّها وفق آلية واضحة في كل من لبنان والمغرب من قبل المجلس الدستوري.

في الأردن يبت الطعون النيابية مجلس النواب نفسه، وهو جهة غير محايدة. وقد جرى تقديم 53 طعنًا في نتائج انتخابات 2003 ردت جميعها.

أما في مصر فمجلس الشعب يفصل في صحة الطعون، غير ان محكمة النقض هي الجهة المختصة بالتحقيق في صحة الطعون، وقد اعتمدت آلية واضحة بهذا الشأن، ولكن القرار النهائي لبتّ عضوية المطعون في نيابته يعود إلى مجلس الشعب. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. وهذا ما يترك علامات استفهام حول صحة الفصل في عضوية المطعون في نيابتهم.

1 - 4 - المحاسبة في الانتخابات

لا تستقيم الديمقراطية بدون المحاسبة. فالانتخابات لا تقتصر فقط على انتخاب الأفضل إنما أيضًا محاسبة البرلمانيين على أدائهم، ما يفترض تحرير إرادة الناخب من كل ما يقيدها.

1 - 4 - 1 - عدم تحكم العصبيات في خيار المقترعين

لعبت العصبيات الطائفية والمذهبية دورًا كبيرًا في الانتخابات وبخاصة في العام 2005 في لبنان، كما لعبت العصبيات العشائرية دورًا كبيرًا في الانتخابات في الأردن باستثناء بعض المدن التي تنتشر فيها الأحزاب وهيئات المجتمع المدني، مع العلم ان بعض الحزبيين فازوا في الانتخابات بفصل انتمائهم العشائري. وفي المغرب لحظ التقرير تقدمًا على صعيد تراجع العصبيات في تحديد خيار الناخبين خلافًا لما كان عليه الأمر إبان السنوات الأولى من استقلال المغرب، وقد ساهمت في هذا التقدم الحياة الحزبية، بيد ان التجربة لم تصل بعد إلى درجة القطيعة مع منطق العصبية.

1 - 4 - 2 - عدم تحكم العلاقات الشخصية والزبائنية في خيار المقترعين

تلعب العلاقات الشخصية والزبائنية في كل من الدول الأربعة دورًا في خيار الناخبين، وبخاصة العلاقة بذوي الملاءة المالية وأصحاب النفوذ.

1 - 4 - 3 - الانتخابات وتغيير تركيبة البرلمان

لم تؤد الانتخابات المتتالية في المغرب إلى تغيير جوهري في تركيبة مجلس

النواب، أما في لبنان فإن التغيير في تركيبة مجلس النواب لا يعود إلى المحاسبة التي هي شبه غائبة في الانتخابات، نتيجة العوامل السابق ذكرها، إنما يعود إلى التبدل في التحالفات الانتخابية وأمور ظرفية. وفي الأردن تقترن الانتخابات عامةً بتبدل كبير في تركيبة مجلس النواب، رده التقرير إلى فقدان ثقة المواطن بالنائب وضعف أدائه. أما انتخابات 2005 في مصر فأدت إلى زيادة تمثيل الإخوان المسلمين في مجلس الشعب، غير أن الأكثرية الساحقة بقيت للحزب الوطني الديمقراطي.

1 – 5 – المشاركة

لا تقتصر المشاركة في الأنظمة الديمقراطية على الانتخابات، إنما تتجاوزها إلى المشاركة في القرار السياسي من خلال المتابعة والمساءلة. ما يفترض تواصلاً مستمرًا بين المواطن والنائب.

1 – 5 – 1 – تواصل النائب مع الناخبين

هناك شكوى عامة في الدول الأربع من عدم تواصل النواب مع المواطنين للبحث معهم في قضايا الشأن العام. فالتواصل يقتصر على المناسبات الاجتماعية. غير ان النواب المنتمين إلى أحزاب يقومون بلقاء قواعدهم الحزبية بشكل دوري. كما ان بعض النواب يلتقون المواطنين من أجل تقديم الخدمات الشخصية لهم.

1 – 5 – 2 – تواصل النائب مع هيئات المجتمع المدني

في الدول الأربع هناك تقطع في التواصل بين النواب وهيئات المجتمع المدني. غير انه في بعض الأحيان تعقد اللجان البرلمانية اجتماعات مع بعض هيئات المجتمع المدني للاطلاع على آرائها بشأن بعض الأمور المطروحة عليها. كما ان هيئات المجتمع المدني تعقد ورش عمل تدعو إليها برلمانيين.

2 – استقلالية البرلمان

تعتمد الأنظمة الديمقراطية مبدأ فصل السلطات الذي يقضي باستقلالية السلطة الاشتراعية المتمثلة بالبرلمان لكي يستطيع القيام بمهامه.

2 - 1 - استقلالية البرلمان كمؤسسة

قيدت استقلالية البرلمان في النصوص الدستورية في كل من مصر والمغرب والأردن، وفي لبنان ضَمنَ الدستور استقلالية مجلس النواب في ممارسة مهامه.

2 - 1 - 1 - ضمانة الدستور استقلالية البرلمان

مكانة البرلمان في الدستور المغربي متواضعة، فقد أناط الدستور بالملك صفة «الممثل الأسمى للأمة»، وله «أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش» وحصرت صلاحيات البرلمان في التشريع في مواضيع محددة.

في الأردن، الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية ذاتها تفقد السلطة التشريعية استقلالها الحقيقي. وقد أناط الدستور الأردني السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك.

في مصر تهيمن السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، ما يؤدي إلى إضعاف استقلالية البرلمان، وتحديدًا مجلس الشعب، الذي تنعقد دوراته بدعوة من رئيس الجمهورية.

أما في لبنان فقد ضمن الدستور البرلمان كمؤسسة مستقلة في إدارة شؤونها، وأناط بها السلطة الاشتراعية دون غيرها.

2 - 1 - 2 - تفرد البرلمان في إدارة نفسه

2 - 1 - 2 - 1 - البرلمان يضع نظامه الداخلي

تضع البرلمانات في الدول الأربع أنظمتها الداخلية.

2 - 1 - 2 - 2 - تفرد البرلمان في إدارة شؤونه

يتولى رئيس كل مجلس من المجلسين اللذين يتكون منهما البرلمان في كل من مصر والمغرب والأردن شؤونه الإدارية يعاونه مكتب المجلس. وفي لبنان يتولى رئيس مجلس النواب ومكتب المجلس إدارة شؤون مجلس النواب.

2 – 1 – 2 – 3 – تفرد البرلمان في وضع موازنته وانفاقها

في لبنان يضع مجلس النواب موازنته وينفقها دون أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية.

وفي الأردن يقوم رئيس كل من المجلسين، مجلس النواب ومجلس الأعيان، بإدارة الشؤون المالية من خلال الدائرة المالية المستقلة في كل من المجلسين. وفي مصر لكل من مجلسي الشعب والشورى موازنة مستقلة.

أما في المغرب فلم يعترف القضاء الدستوري بالاستقلال المالي لمجلس النواب ومجلس المستشارين، فقد قضى قرار المجلس الدستوري بعدم استقلالية مكتب مجلس النواب ومجلس المستشارين في وضع ميزانية كل منهما. فالبرلمان المغربي مؤسسة غير متمتعة بالاستقلال المالي.

2 – 1 – 2 – 4 – تفرد البرلمان في تنظيم إدارته وحفظ أمنه

في لبنان والأردن يتولى رئيس مجلس النواب يعاونه مكتب المجلس جميع الشؤون الإدارية بما فيها تعيين الموظفين وصرفهم، وحفظ أمن المجلس من خلال شرطة المجلس المستقلة عن الأجهزة الأمنية في الدولة.

أما في المغرب فمحدودية الاستقلالية المالية للبرلمان انعكست على استقلاليته في إدارة شؤونه، فعلى الرغم من ان القانون نص على انفراد إدارة مجلس النواب بسلطة تعيين موظفي المجلس وإعفائهم وإقالتهم وإحالتهم إلى التقاعد، تبقى إدارة المجلس رهنًا بالأجهزة المالية الحكومية ذات الصلة. كما ان البرلمان المغربي يفتقر إلى قوى أمنية خاصة به. فالحرس الخاص بالبرلمان مكون من القوات المسلحة الملكية ورجال الأمن المنتدبين للحراسة.

2 – 1 – 3 – تحديد دورات انعقاد المجلس في الدستور

حدّد الدستور في كل من الدول الأربع موعد انعقاد دورات مجلس النواب العادية، ونص على عقد دورات استثنائية. كما ان الدستور اللبناني منح رئيس الجمهورية حق تاجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهرًا واحدًا. ومنح الدستور الأردني الملك حق إرجاء اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز الشهرين.

أما الدستور المغربي فلم ينص على منح الملك هذا الحق غير انه يمكنه أن يستند إلى المخزون الرمزي الذي منحه إياه الفصل التاسع عشر الذي نص على أنه «أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور. . .» لكي يتخذ قرارًا بتأجيل اجتماع مجلس النواب.

وفي مصر يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب إلى الانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية، ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامّة للدولة، كما يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب إلى اجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة.

2 - 1 - 4 - تحديد ولاية البرلمان في الدستور

حددت ولاية مجلس النواب في الدستور في كلٍ من المغرب ومصر والأردن، أما في لبنان فقد حددت في قانون الانتخاب. وإذا كان تحديد الولاية في الدستور يشكل ضمانة أكبر من الضمانة التي يشكلها القانون، فإن اللجوء إلى تعديل الدستور بسهولة يخفف من هذه الضمانة، وهذا ما حدث في المغرب بالنسبة إلى ولاية مجلس النواب حيث تراوحت بين أربع سنوات وست سنوات، واستقرت حاليًا على خمس سنوات، وجرى أحيانًا تمديد الولاية بناء على تأويل ملكي للفصل 19 من الدستور.

2 - 1 - 5 - شروط واضحة لحل مجلس النواب

استقرار مجلس النواب يفترض عدم التعسف في استخدام الحق بحله، وعدم اللجوء إلى الحل إلا في الحالات التي تستدعي ذلك بهدف الخروج من المأزق والحفاظ على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

في لبنان رُبط حل مجلس النواب بشروط تعجيزية، فأصبح من الناحية العملية صعبًا لا بل مستحيلاً. في المغرب والأردن يبدو حل مجلسي البرلمان سهلاً لأنه رهن بإرادة الملك. أما في مصر فلا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب.

وفي الدول الأربع حل مجلس النواب أو حل أحد مجلسي البرلمان في المغرب يستدعي دعوة الهيئات الناخبة إلى انتخاب مجلس جديد في مهلة تتراوح بين شهرين (مصر) وأربعة أشهر (الأردن).

2 – 2 – حماية البرلمانيين

حماية البرلمانيين شرط أساسي لممارسة مهامهم باستقلالية.

2 – 2 – 1 – تكريس الحصانة

الهدف من الحصانة النيابية الحيلولة دون ملاحقة البرلمانيين بسبب تدابير واتهامات كيدية أو ملفقة وحرمانهم من حضور جلسات البرلمان وممارسة مهامهم.

كفل الدستور الحصانة لعضو البرلمان في الدول الأربع، ان بالنسبة إلى الآراء التي يبديها أو بالنسبة إلى اتخاذ إجراءات جزائية وإلقاء القبض أثناء دور الانعقاد، إلا باذن من المجلس الذي هو عضو فيه، ما خلا حالة التلبّس بالجريمة. أما في المغرب فقد استثنى الدستور من الحصانة الآراء التي تجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو ما يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك.

2 – 2 – 1 – 1 – تقليص إمكانية رفع الحصانة

في الدول الأربع لا ترفع الحصانة عن البرلماني إلا بموافقة المجلس المنتمي إليه، لكون الحصانة ملك المجلس ترتبط به كمؤسسة ولا ترتبط بالنائب. ولا ترفع الحصانة إلا في المسائل الجرمية والجنحية بعد تأكد المجلس من جدية الاتهامات.

2 – 2 – 1 – 2 – آليات واضحة لرفع الحصانة عن البرلماني

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس التي تتشكل منها البرلمانات في الدول الأربع على آليات واضحة لرفع الحصانة. وهذه الآليات هي بمثابة ضمانات تحول دون رفع الحصانة إلا في الحالات التي يجب أن ترفع فيها الحصانة. ونادرًا ما ترفع الحصانة عن البرلماني في الدول الأربع، وهذا ما حمل أحد النواب المغاربة على القول ان «الحصانة حق أريد به باطل»

2 - 2 - 2 - ضمان دستوري لحرية المشترع في التعبير

لقد ضمنت الدساتير في الدول الأربع حرية البرلماني في التعبير عن آرائه. أما في المغرب وكما سبق، فقد حرم الدستور الجدال في الدين الإسلامي والملكية وما يخل بالاحترام الواجب للملك.

2 - 2 - 3 - الأمن الجسدي والضغوط غير المشروعة

من الناحية المبدئية لا يتعرض البرلمانيون في الدول الأربع إلى تهديدات أو ضغوط غير مشروعة، غير ان بعض النواب في لبنان إدعوا أنهم كانوا يتعرضون لضغوط وأحيانًا لتهديدات عندما كان لبنان خاضعًا لهيمنة النظام السوري.

2 - 2 - 4 - تعويضات مالية ملائمة للبرلمانيين

التعويض المالي للبرلماني عنصر مساعد على تحقيق استقلاليته والتفرغ لمهامه. تتفاوت التعويضات من دولة إلى أخرى، ففي لبنان مرتفعة نسبيًا وتبلغ 7500 دولار أميركي شهريًا. أما في المغرب فتبلغ 4300 دولار، وفي الأردن 2300 دولار تقريبًا، بينما هي متدنية في مصر فيحصل عضو مجلس الشعب ومجلس الشورى على مكافأة تقدر بألفي جنيه شهريًا أي ما يعادل 250 دولارًا، يضاف إليها خمسة وسبعون جنيهًا عن حضور كل جلسة.

2 - 3 - استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

2 - 3 - 1 - حصر صلاحية التشريع بالبرلمان

في لبنان حصر الدستور صلاحية إقرار القوانين بمجلس النواب، أما مجلس الوزراء فيضع المراسيم الضرورية لوضع القوانين موضع التنفيذ.

في الأردن أناط الدستور السلطة التشريعية بمجلس الأمة، المكون من مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المعين وبالملك، ومنح السلطة التنفيذية صلاحية وضع القوانين المؤقتة في حالات معينة، نص عليها بالقول عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء، بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. وقد جرى التوسع باستخدام هذا الحق دون أن يكون هناك أي ضابط.

في المغرب قيّد الدستور حق البرلمان في التشريع وحدّد المواضيع التي تدخل ضمن اختصاصه في التشريع حصرًا، وأحال الأمور الأخرى إلى السلطة التنظيمية أي السلطة التنفيذية. وتقاسمت الحكومة مع البرلمان مجالات اختصاصه الأصلي من طريق تقنيتي «تفويض التشريع» وقانون الإذن» إضافة إلى كون الملك الممثل الأسمى للأمّة وبالنتيجة المشرع الأسمى.

في مصر يتولى مجلس الشعب، بموجب الدستور، سلطة التشريع، غير ان الدستور منح في الوقت نفسه رئيس الجمهورية صلاحيات في مجال التشريع، فلرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، وإذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وفي الحالتين تعرض القرارات على مجلس الشعب لاتخاذ قرار بشأنها. وقد مارس الرئيس هذه الصلاحيات على نطاق واسع.

2 – 3 – 2 – صلاحية تشريع واسعة

في لبنان صلاحية التشريع بقوانين واسعة جدًا، في حين انها في المغرب محدودة ومحصورة في المواضيع التي حددها الدستور.

في الأردن ومصر يملك البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والأمور الأخرى، غير ان الدستور الأردني استثنى من اختصاص البرلمان الأنظمة المستقلة المتعلقة بتنظيم المرافق العامة، فقد أدخلها ضمن اختصاصات مجلس الوزراء.

2 – 3 – 3 – غياب الضغوط غير المشروعة على البرلمان

يتعرض البرلمان في الدول الأربع إلى ضغوط من السلطة التنفيذية ومن قوى الضغط في المجتمع. وضغوط السلطة التنفيذية تقترن عامة باغراءات من الحكومة للنواب. كما ان الظروف التي مر بها لبنان أثناء الحرب الأهلية، وبعد انتهائها، أدت إلى ممارسة ضغوط غير مشروعة على مجلس النواب من قبل قوى الأمر الواقع.

3 - الأداء

3 - 1 - الفاعلية في التشريع

3 - 1 - 1 - بت البرلمان مشاريع واقتراحات القوانين ضمن مهلة مقبولة

وتيرة التشريع في البرلمان اللبناني سريعة جدًا، ويخشى من أن تأتي السرعة في التشريع على حساب مضمون جودة القوانين وصياغتها. أما البرلمان الأردني، وبسبب قصر الدورات العادية (أربعة شهور في السنة)، فيعاني من ضعف في الإنجاز وتدنٍّ في فاعلية أداء مهامه التشريعية، وعدم إنجاز أكبر قدر من مشاريع القوانين المعروضة عليه.

في المغرب، يؤدي أحيانًا تضارب المصالح والضغوط الحكومية إلى تأخير بتّ مشاريع واقتراحات القوانين.

3 - 1 - 2 - دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين

في الدول الأربع تشكل اقتراحات القوانين نسبة ضئيلة جدًا قياسًا على مشاريع القوانين.

تتفاوت في البرلمان اللبناني جدية دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين ومستوى مضمون القوانين من قانون إلى آخر. كما يلاحظ في البرلمان الأردني الافتقار إلى الجدية والاستعجال في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وأحيانًا التسرع في بتها. أما في المغرب فيقتصر دور البرلمان على إدخال تعديلات طفيفة على مشاريع القوانين وعلى تعديل بعض القوانين المعمول بها. وخلال السنوات الأخيرة، ونتيجة المناخ التوافقي، تحول دور البرلمان إلى ما يشبه غرف لتزكية ما كان يتم التوافق عليه خارجه.

3 - 1 - 3 - فاعلية البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة

ترسم الحكومة في الدول الأربع السياسات العامة، التي تبدو ضعيفة إلى حدٍ ما، وينبغي أن يشارك البرلمان في رسمها من خلال القوانين التي تضعها موضع التنفيذ. غير ان البرلمان في هذه الدول لا يقوم بدوره بفاعلية في وضع السياسات العامة ومراقبة تنفيذها.

3 – 1 – 4 – مشاركة المجتمع المدني في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

تدعى هيئات المجتمع المدني إلى المشاركة في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين التي تعنيها، وذلك في الدول الأربع، ولكن بشكل متقطع وغير منتظم. وهناك اتجاه نحو ازدياد مشاركة هيئات المجتمع المدني في هذا المجال. وقد برز ذلك بشكل خاص في المغرب والأردن ولبنان، من خلال مشاركة هذه الهيئات في مناقشة العديد من مشاريع واقتراحات القوانين قبل بتها من قبل البرلمان، غير ان هذا الدور لهيئات المجتمع المدني لا يزال بحاجة إلى تفعيل.

3 – 1 – 5 – الاستعانة بخبراء في دراسة اقتراحات ومشاريع القوانين

الاستعانة بالخبراء في الدول الأربع لا يزال محدودًا، خاصة ان البرلمانات فيها تفتقر إلى خبراء في الأمور المالية والاقتصادية والتشريعية وغيرها. غير ان هناك إدراكًا، بدأ يتكون لدى البرلمانيين، لضرورة وجود خبراء عاملين في المجالس النيابية.

3 – 2 – فاعلية السهر على المال العام

3 – 2 – 1 – دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

في الدول الأربع يتولى مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة ويدرسها مجلس النواب ويقرها. ويقوم مجلس النواب في الدول المعنية بدراسة مشروع الموازنة بشكل مفصل في اللجنة البرلمانية للشؤون المالية. وتجري الاستعانة أحيانًا بخبراء. ويستدعى الوزراء إلى اجتماعات هذه اللجنة، غير ان محدودية معرفة البرلمانيين في الشؤون المالية، وتواضع خبرتهم في هذا المجال، وعدم قدرة معظمهم على الاستعانة بخبراء، وقصر المدة المعطاة لبتّ الموازنة، تؤدي جميعها إلى عدم التعمّق في دراسة مشروع الموازنة.

3 – 2 – 1 – 1 – شفافية في تحديد أرقام الموازنة والتأكد من صحتها

لا يمكن التأكد من صحة الأرقام إلا إذا اقترنت بالشفافية. ومن حق النواب استيضاح الحكومة صاحبة مشروع الموازنة عن الأرقام، وهذا ما يجري عادة في

لجنة المال في البرلمان، غير ان التأكد من صحة الأرقام يتطلب مقدرة وخبرة وجهدًا كبيرًا، لذلك نجد تقصيرًا من قبل النواب في القيام بهذه المهمة الصعبة، خاصة في غياب الخبراء الذين يمكن الاعتماد عليهم.

3 - 2 - 1 - 2 - التأكد من انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية

تجري دراسة انعكاسات الموازنة على الأوضاع الاقتصادية والمالية والاجتماعية من قبل المجالس النيابية، وبخاصة في اللجنة المالية، ولكن ضمن الامكانات المتوافرة للنواب وضمن إمكانياتهم الشخصية. لذلك ينبغي تعيين مستشارين خبراء في الشؤون المالية والاقتصادية في المجالس النيابية من أجل تقديم المساعدة إلى النواب، وقد باشر البرلمان الأردني بخطوات في هذا المجال.

3 - 2 - 1 - 3 - دراسة البرلمان قطع الحساب أو الحساب النهائي

قطع الحساب أو الحساب النهائي يبين الأرقام الحقيقية للجباية والانفاق، ويمكّن بالتالي البرلمانيين من معرفة مدى صحة الأرقام في الموازنة عن السنة التي جرى قطع حسابها، ما يساعد النواب على تكوين فكرة عن مدى صحة ودقة الأرقام في مشروع الموازنة للسنة التالية للسنة التي جرى قطع حسابها، وذلك من خلال المقارنة والاستنتاج. غير ان هناك تقصيرًا في برلمانات الدول المعنية من قبل البرلمانيين في دراسة قطع الحساب أو الحساب النهائي، بحيث ان البرلمانات تبت الموضوع سريعًا وتوافق على قطع الحساب، دون أخذ العبر منه كما يجب، كما ان هناك تأخرًا في تقديم قطع الحساب أحيانًا.

3 - 2 - 2 - تصويت شفاف على الموازنة

نصت الدساتير في الدول المعنية والأنظمة الداخلية لبرلماناتها على آليات تحقق التصويت الشفاف على الموازنة، برفع الأيدي أو بواسطة الجهاز الالكتروني. غير انه ورد في التقرير عن الأردن ان التصويت على موازنة العام 2006 إتسم بعدم الشفافية ما أدى إلى خروج نواب من المجلس احتجاجًا على ذلك.

أما في لبنان فعدم الشفافية ليس قائمًا على مستوى التصويت إنما بسبب إدخال

أحكام في مشروع قانون الموازنة لا علاقة لها بالموازنة، وذلك بقصد تعديل بعض القوانين من طريق التهريب، وهي أمور مخالفة للأصول.

3 – 2 – 3 – مراقبة شاملة للموازنة

المراقبة الشاملة للموازنة صلاحية من صلاحيات المجالس النيابية في الدول المعنية، وإذا كان هناك ضعف في الرقابة للأسباب التي تكلمنا عنها عند دراسة مشروع الموازنة وإقراره، فإن الصعوبة في مراقبة تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة والإدارات المعنية كبيرة جدًا لأنها تتطلب خبرة ومتابعة، لذلك تعتبر رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة، وعلى الرغم من مسؤولية الحكومات في الدول المعنية أمام المجالس النيابية، تعتبر ضعيفة ومحدودة، ويجري التعويل في هذا المجال على الأجهزة الإدارية المناطة بها الرقابة المالية، وبخاصة ديوان المحاسبة، أو المجلس الأعلى للحسابات في المغرب. وهذه الجهات تتولى وضع تقارير عن الأمور المالية وترفعها إلى البرلمان، وينبغي أن يعتمد عليها في ممارسة رقابته على تنفيذ الموازنة، لذلك يجب تفعيل أدائها.

3 – 3 – فاعلية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

الحكومة في الدول المعنية مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب وفي المغرب أمام مجلس المستشارين أيضًا. وهذا يعني ان على المجلس، المسؤولة الحكومة أمامه، أن يمارس رقابة فاعلة عليها من أجل ضبط أدائها وترشيده، وعند الضرورة إسقاطها وتشكيل حكومة بديلة منها.

3 – 3 – 1 – وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

المعارضة هي من تمارس الرقابة على الحكومة في مجلس النواب. وتبدو عامة المعارضة في الدول المعنية بحاجة إلى تنظيم وصياغة برامج واستراتيجيات سياسية، لتصبح فاعلة وقادرة على ممارسة رقابة جدية على الحكومة. وتتفاوت قوة المعارضة من دولة إلى أخرى وتبعًا للظروف السياسية، وللتركيبة السياسية التي يقوم عليها النظام السياسي، ولنظام الانتخاب المعمول به.

3 - 3 - 2 - مساءلة فاعلة للحكومة

توجيه الأسئلة والاستجوابات من قبل المجالس النيابية هو من الوسائل المعتمدة في رقابة الحكومة، غير أن الاستجواب غير معمول به في البرلمان المغربي. وقد حددت مهلة في الدول المعنية لرد الحكومة أو الوزير على الأسئلة الموجهة إليها أو إليه، ومن الملاحظ انه لا يجري الالتزام أحيانًا بهذه المهلة، وبعض الأسئلة لا ترد الحكومة عليها، غير ان نسبة الإجابة على الأسئلة في البرلمان المغربي مرتفعة. وعدد الأسئلة الموجهة من أعضائه كبيرة. ويبقى دور الأسئلة في رقابة الحكومة محدودًا، ونادرًا ما يؤدي الاستجواب إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها.

3 - 3 - 3 - فاعلية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

تفوز الحكومة عامة في الدول المعنية بأصوات نسبة عالية من النواب، ونادرًا جدًا ما تطرح الثقة بها. أما سقوط الحكومة في هذه الدول نتيجة سحب الثقة، فيكاد يكون غائبًا.

3 - 3 - 4 - فاعلية البرلمان في السهر على التزام الحكومة بالاتفاقات الدولية

هناك معاهدات دولية في الدول الأربع المعنية لا يمكن إبرامها نهائيًا إلا بعد موافقة البرلمان، ما يفترض متابعة هذا الأخير تنفيذها من قبل الحكومة. وهذا يتم بشكل أساسي من خلال اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية، غير ان متابعة البرلمان في الدول الأربع لتنفيذ الاتفاقات الدولية محدودة، ويترك الأمر عامة للحكومة دون مراقبتها. ويبدو أيضًا ان دور اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان في هذه الدول، والعمل على تعديل القوانين في ضوء الاتفاقات الدولية التي جرى الالتزام بها، يتطلب المزيد من التفعيل.

3 - 3 - 5 - صلاحية البرلمان في اتهام الوزراء ورئيس الوزراء ورئيس الدولة والمشاركة في محاكمتهم

في الدول المعنية، لمجلس النواب صلاحية إتهام رئيس الوزراء والوزراء. وفي لبنان ومصر صلاحية اتهام رئيس الدولة أيضًا. والاتهام يتطلب التصويت بنسبة

عالية. وقد حالت التوازنات السياسية داخل مجلس النواب والاعتبارات السياسية دون اتهام بعض الوزراء إلا في حالات نادرة جدًا. وهذه المحاكمة تتم في لبنان أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء المكون من نواب وقضاة، وحتى الآن لم يُحَل إليه أي متهم. وفي الأردن تتم المحاكمة أمام المجلس العالي المكون من أعضاء من مجلس الأعيان وقضاة، ولا يوجد في التاريخ السياسي الأردني أي حالة لمحاكمة وزير أو رئيس وزراء من قبل المجلس العالي. أما في المغرب فتتم المحاكمة أمام المحكمة العليا المكونة من أعضاء من مجلسي النواب والمستشارين. وليس في التجربة المغربية حالات بارزة أو متكررة عن هذا النوع من المحاكمات.

3 – 4 – فاعلية اللجان البرلمانية

للجان البرلمانية دور محوري في أداء البرلمان، فهي «مطبخ» المشاريع والاقتراحات، التي تتخذ الهيئة العامة للبرلمان قرارًا بشأنها.

3 – 4 – 1 – عدد كافٍ من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة، ولجان تحقيق

في البرلمانين اللبناني والأردني، عدد اللجان الدائمة كبير نسبيًا، ويغطي أنشطة جميع الوزارات. أما في البرلمان المغربي فعدد اللجان الدائمة محدود (6 لجان) ويغطي الوزارات الأساسية والقطاعات الانتاجية والاجتماعية. إضافة إلى اللجان الدائمة هناك في الدول المعنية لجان مؤقتة ولجان تحقيق. كما انه يمكن أن تنشأ في المغرب لجان نيابية لتقصي الحقائق، وهناك أيضًا ندوة الرؤساء المؤلفة من رئيسها، ورؤساء الفرق (الكتل) النيابية، ورؤساء اللجان الدائمة، ونواب رئيس المجلس.

يبدو ان اللجان البرلمانية في الدول المعنية تغطي مختلف المهام المنوطة بالبرلمان، وتقوم بشكل عام بدور أساسي في أداء البرلمان.

3 – 4 – 2 – دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع

في لبنان يتفاوت نشاط اللجان من لجنة إلى أخرى، وتنقصه أحيانًا الشفافية. وفي الأردن، وبسبب قصر مدة دورة انعقاد مجلس النواب، تتراكم مشاريع القوانين في اللجان، ولا تستطيع أن تبتّها فتؤجل من دورة إلى أخرى، ونسبة بت مشاريع

القوانين تتراوح في العقد الواحد ما بين 26 و31 بالمئة. وفي المغرب أشار التقرير إلى أداء جيد نسبيًا.

3 - 4 - 3 - دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة

من الناحية الدستورية، من مهام اللجان البرلمانية مراقبة أداء الحكومة، ولكن دورها في الرقابة في الدول الأربع محدود من الناحية الواقعية، ويتطلب التفعيل.

3 - 4 - 4 - دور فاعل وشفاف للجان التحقيق

لجان التحقيق البرلمانية في الدول الأربع لم تصل إلى نتائج حاسمة عامة، وتبين أن دورها لم يكن فاعلاً وغير شفاف نتيجة الضغوط السياسية.

3 - 4 - 5 - مشاركة الهيئات المعنية في المجتمع المدني في اجتماعات اللجان

في لبنان والأردن، تشارك بعض هيئات المجتمع المدني أحيانًا في اجتماعات اللجان البرلمانية التي تقوم بدراسات اقتراحات أو مشاريع معنية بها، ولكن بشكل غير منتظم ومتقطع، وليس هناك في النظام الداخلي للبرلمان، في الدول الأربع، ما يلزم رؤساء اللجان بدعوة هيئات المجتمع المدني للمساهمة في دراسة ومناقشة الاقتراحات والمشاريع.

3 - 4 - 6 - استعانة اللجان بالخبراء المشهود لهم

تستعين اللجان في الدول المعنية أحيانًا ببعض الخبراء، غير انه لا يوجد في برلمانات هذه الدول خبراء يعملون في إطار الجهاز الإداري والفني، وان وجدوا يكون عددهم ضئيلاً.

3 - 5 - ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يرتبط أداء البرلمان بآلية عمله المحددة في نظامه الداخلي.

3 - 5 - 1 - النظام الداخلي يضمن تنوع الاتجاهات والانتماءات وحرية التعبير والنقاش

يضمن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، وللمجلسين المكون منهما

البرلمان في كل من المغرب ومصر والأردن، التنوع والتعدد في الآراء والانتماءات وحرية التعبير والنقاش، وذلك وفقًا لما نصت عليه دساتير هذه الدول، وضمن أصول اللياقة، وفي إطار قواعد محددة تؤول إلى الانضباط في إدارة الجلسات.

3 – 5 – 2 – النظام الداخلي يضمن حق النواب على اختلاف انتماءاتهم في المشاركة في اللجان

الآلية المعتمدة في انتخاب اللجان البرلمانية، وتحديد عدد اللجان التي يمكن للنائب أن يكون عضوًا فيها، في الدول المعنية، تفسح في المجال أمام البرلمانيين للمشاركة في هذه اللجان بغض النظر عن انتماءاتهم، غير ان حجم الكتلة التي ينتمي إليها البرلماني يلعب دورًا في هذا المجال، وهذا أمر طبيعي في الأنظمة الديمقراطية.

3 – 5 – 3 – تسهيل النظام الداخلي عمل البرلمان

لا يعرقل النظام الداخلي في البرلمانات المعنية أداءها، لا بل ينظم هذا الأداء، غير انه ينبغي تطوير النظام الداخلي في الدول الأربع بما يؤول إلى تفعيل أداء البرلمان في التشريع والرقابة.

3 – 5 – 4 – وضوح النظام الداخلي

الأنظمة الداخلية لمجالس البرلمانات في الدول المعنية واضحة ومبسطة وليس فيها ثمة إبهام في النصوص، وقد جرت مراجعة نظامي المجلسين في البرلمان المغربي للمواءمة بينهما، وأكد تقرير المجلس الدستوري المغربي على ضرورة التوضيح أكثر لأحكامهما من أجل تطوير الحياة الداخلية للمؤسسة التشريعية.

3 – 6 – فاعلية الكتل البرلمانية

للكتل النيابية دور بارز في الحياة البرلمانية، وفاعلية الكتل رهن بتنظيمها وأدائها.

3 – 6 – 1 – تنظيم الكتل البرلمانية على أساس نظام داخلي

ان طبيعة تكوين الكتل البرلمانية في الدول الأربع تؤدي إلى قيامها على أسس تنظيمية هشة بشكلٍ عام، وتكاد تغيب عنها الأنظمة الداخلية جميعًا. وهي تتشكل

عامة حول أقطاب برلمانيين نافذين، أو من نواب حزبيين. واجتماعاتها غير منتظمة.

3 - 6 - 2 - التزام أعضاء الكتل البرلمانية بقرارتها

في لبنان، ونظرًا لكون الكتل تجتمع حول أقطاب، درجة الالتزام عالية، أما في الأردن وفي المغرب فهناك ضعف في الانضباط داخل الكتل البرلمانية التي تشهد اختلافات وانسحابات، ما عدا تلك القائمة على أساس حزبي وإيديولوجي. وفي المغرب يجري الكلام على ظاهرة البرلمانيين الرحل الذين ينتقلون من كتلة إلى أخرى، غير ان قانون الأحزاب الجديد، الصادر في العام 2005، حظر على البرلمانيين تغيير انتماءاتهم السياسية خلال الولاية التشريعية، أي منعهم من الترحال بين الفرق (الكتل) البرلمانية.

3 - 6 - 3 - تشجيع النظام الداخلي على قيام كتل برلمانية منظمة وفاعلة

لم يأت النظام الداخلي للبرلمان في لبنان والأردن على ذكر الكتل النيابية، وهذه ثغرة فيه، بينما أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب بابًا للفرق (الكتل) النيابية، موضحًا طريقة تكوينها، والعدد الواجب لقيامها، وعلاقاتها برئيس المجلس، والإمكانيات المادية والموارد البشرية الواجب توفيرها لأداء عملها، والأمور المحظورة عليها.

وفي مصر حددت لائحة مجلس الشعب قواعد تمثيل النواب ضمن هيئات برلمانية تضم نواب الأحزاب.

3 - 7 - فاعلية الأجهزة الادارية والفنية

يرتبط أداء البرلمان بأداء الأجهزة الادارية والفنية العاملة فيه والتي توفر للبرلمانيين الشروط التي تمكنهم من أداء مهامهم.

3 - 7 - 1 - وحدات إدارية وفنية متخصصة

توجد في البرلمانات في الدول المعنية وحدات إدارية وفنية وجهاز إداري وفني متكامل، غير ان هذه البرلمانات تفتقر إلى مراكز دراسات وخبراء على مستوى عالٍ في الشؤون المالية والاقتصادية والقانونية وغيرها.

3 – 7 – 1 – 1 – اعتماد المعايير العلمية الموضوعية في التعيين

نادرًا ما يجري التقيد بالمعايير العملية الموضوعية، وتلعب الواسطة والمحسوبيات والاعتبارات الشخصية دورًا كبيرًا في تعيين الموظفين وترقيتهم في برلمانات الدول المعنية.

3 – 7 – 1 – 2 – عدد كاف من الموظفين الكفوئين

في لبنان والأردن هناك تضخم في الجهاز الإداري في البرلمان، أما في المغرب فالبرلمان يشكو من قلة الموظفين. وبشكل عام تنقص الموظفين في البرلمان في الدول المعنية الكفاءة. وإلى جانب الموظفين يوجد بعض المستشارين والباحثين، بعضهم تنقصه الكفاءة والخبرة.

3 – 7 – 1 – 3 – دورات تدريبية إلزامية لموظفي البرلمان

جرت دورات تدريبية لموظفي البرلمانات بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وبرامج التعاون الدولي. غير انها لم تعط النتيجة المرجوة بسبب عدم الجدية.

3 – 7 – 1 – 4 – تقاضي الموظفين في البرلمان مرتبات ملائمة

رواتب الموظفين في البرلمان هي كرواتب سائر الموظفين في القطاع العام في الدول المعنية، وهي لا تجذب أصحاب الكفاءة الذين يفضلون العمل في القطاع الخاص.

3 – 7 – 2 – مكتبة متطورة، مركز دراسات، بنك معلومات

لا تزال المكتبات في البرلمانات متواضعة ولكن يجري العمل على تطويرها. لا وجود لبنك معلومات، وفي بعض هذه البرلمانات مراكز دراسات تفتقر عامة إلى أخصائيين على مستوى مرموق. وقد أدخلت خدمة الإنترنيت إلى مكاتب النواب.

3 – 7 – 3 – المباني والتجهيزات الحديثة

في لبنان والأردن، المباني المخصصة للبرلمان فسيحة، ولكل نائب مكتب خاص، ويجري تحديث الأجهزة المستخدمة فيها. أما في المغرب فهناك مشكلة في

المباني التي تعتبر غير كافية ولكن يجري توسيعها، والعمل على تحديث الأجهزة المستخدمة فيها.

3 – 7 – 4 – نشر القوانين والتقارير

تنشر القوانين وانجازات البرلمان ونشاطاته في نشرات تصدر عنه في الدول الأربع.

3 – 8 – كفاية البرلمانيين

كفاية البرلمانيين الشرط الأساسي لأداء البرلمان.

3 – 8 – 1 – مدى استيعاب البرلمانيين لدورهم

نسبة استيعاب البرلمانيين للدستور والقوانين والنظام الداخلي للبرلمان تتفاوت من برلماني إلى آخر في الدول المعنية، فالنواب الجدد تنقصهم المعرفة والخبرة، والنواب العريقون في الممارسة البرلمانية عددهم ضئيل. فالعديد من البرلمانيين بحاجة إلى تنمية قدراتهم وإمكانياتهم.

3 – 8 – 2 – قدرة المشترع على الوصول إلى المعلومات

الوصول إلى المعلومات ليس سهلاً بسبب ضعف الأجهزة الإدارية والفنية والمعلوماتية في البرلمانات المعنية، وعدم رغبة البرلمانيين في التنقيب عن المعلومات.

3 – 8 – 3 – إجراء دورات تدريبية للبرلمانيين

إذا كان هناك ثمة حاجة لإجراء دورات تدريبية للنواب الجدد بهدف تطوير أدائهم، فيبدو انهم غير راغبين بذلك لاعتبارات يعتقدون انها تتعلق بمكانتهم. ومن الملاحظ ان عدد النواب الذين يشاركون في ورش عمل ومؤتمرات هو ضئيل جدًا، وعامةً ما تكون مشاركتهم ضعيفة.

4 – النزاهة

لا يستقيم الحكم إلا إذا توافرت النزاهة في الممارسة السياسية وبخاصة في ممارسة البرلمانيين نظرًا للمسؤوليات الملقاة على عاتقهم ودورهم في ضبط أداء الحكومة ومحاربة الفساد.

4 – 1 – الأخلاقيات البرلمانية

على البرلماني أن يتقيد بالقواعد الأخلاقية التي تحول دون استغلال منصبه لتحقيق المكاسب غير المشروعة، وقيام علاقات مشبوهة بينه وبين جهات تحوم الشكوك حولها.

4 – 1 – 1 – قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد قواعد مكتوبة بشأن سلوك البرلمانيين في الدول المعنية ما عدا النصوص الواردة في الأنظمة الداخلية لبرلمانات هذه الدول والمتعلقة بالآداب العامة. أما في لبنان فقد نص قانون الانتخاب على أحكام بهدف عدم استخدام الوظيفة العامة لأغراض انتخابية ومنع النائب من الحصول على التزامات في المشاريع الممولة من المال العام، كما ان قانون الإثراء غير المشروع فرض على النائب التصريح عن ثروته، غير ان هذا القانون بقي دون تطبيق فعلي، ولم يحاكم أحد بالإثراء غير المشروع. وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة تقديم النائب إلى رئيس المجلس قائمة مفصلة بما يملك.

وفي مصر يتم تشكيل لجنة للقيم في كل من مجلس البرلمان في بداية كل دورة، وتنظر لجنة القيم بما ينسب إلى أعضاء المجلس من مخالفات تشكل خروجًا على القيم الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية أو المبادئ الأساسية السياسية والاقتصادية للمجتمع المصري.

وفي الأردن نصّ الدستور على انه لا يكون عضوًا في مجلس الأعيان والنواب من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة، وتسقط عضوية من يخالف هذا النص بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه. وقد نصّ قانون العقوبات الأردني على عمليات الكسب غير المشروع، غير أن هناك العديد من التجاوزات التي يبقى من قاموا بها من دون ملاحقة.

4 – 1 – 2 – مؤسسة للالتزام بالأخلاقيات البرلمانية

لا توجد في الدول المعنية مؤسسة تسهر على التزام البرلمانيين بالأخلاقيات البرلمانية، غير انه يمكن ملاحقة البرلماني أمام القضاء بعد رفع الحصانة عنه، وهذا نادرًا ما يحصل. وفي مصر تستطيع لجنة القيم بعد إجراء التحقيقات أن تتخذ

إجراءات بحق البرلماني المرتكب مخالفات، تتراوح بين اللوم والحرمان من الاشتراك في وفود أو في أعمال المجلس لمدة محددة.

4 - 1 - 3 - عقوبات واضحة وفعّالة ومطبقة

توجد في بعض الدول المعنية عقوبات واضحة، ولكنها غير مطبقة من الناحية العملية.

4 - 1 - 4 - آليات لجمع المعلومات بشأن سلوك البرلمانيين

لا توجد آليات لجمع المعلومات عن سلوك البرلمانيين في الدول الأربع، غير ان أجهزة الدولة تقوم بجمع المعلومات، كما ان وسائل الإعلام تلعب دورًا في البحث عن المعلومات ونشرها.

4 - 2 - حسم صراع المصالح

تفترض النزاهة حسم الصراع بين المصالح الشخصية والصالح العام بما يحقّق الصالح العام.

4 - 2 - 1 - قواعد معتمدة واضحة في صراع المصالح

توجد بعض القواعد المعتمدة في قضية صراع المصالح أو ما يسمى صرف النفوذ، ولكنها غير كافية ونادرًا ما يعمل بها.

4 - 2 - 2 - علنية المعطيات بشأن صراع المصالح

تحقيق المصالح الشخصية لبعض البرلمانيين على حساب الصالح العام يتم بشكل خفي، غير ان بعض الأمور تظهر للعيان من خلال وسائل الإعلام.

4 - 2 - 3 - متابعة البرلمان تطبيق القواعد بفاعلية

بما انه لا توجد قواعد واضحة على العموم، فإنه لا يمكن الكلام على متابعة البرلمان لتطبيق هذه القواعد. أما في الدول التي توجد فيها بعض القواعد فمتابعتها من قبل البرلمان تكاد تكون معدومة.

4 - 2 - 4 - فرض القانون الإعلان الواضح عن المصالح المالية

في لبنان فرض القانون تصريح النائب عن أمواله المنقولة وغير المنقولة، كما ان

النظام الداخلي لمجلس النواب في المغرب فرض على النائب التصريح عن ثروته وممتلكاته، في الأردن جرى مؤخرًا وضع قانون إشهار الذمة المالية.

4 – 3 – شفافية التمويل السياسي

شفافية التمويل السياسي عنصر أساسي في تحقيق النزاهة ومنع الفساد.

4 – 3 – 1 – قوانين واضحة لتنظيم التمويل السياسي

في لبنان والأردن لا وجود لنصوص قانونية بشأن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، بينما نص قانون الانتخاب في المغرب على تمويل الحملات الانتخابية، كما نص القانون الجديد للأحزاب على طريقة تمويل الأحزاب. وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام 2005 قواعد تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية غير أنها غير فاعلة.

4 – 3 – 2 – قوانين واضحة للإعلان عن المداخيل والثروات والممتلكات

في لبنان ألزم قانون الإثراء غير المشروع كل من يقوم بوظيفة عامة بالتصريح عن ثروته وممتلكاته. وفي المغرب نص النظام الداخلي لمجلس النواب على ضرورة إعلان النائب عن ثروته وممتلكاته. وفي الأردن اعتمد قانون إشهار الذمة المالية.

4 – 3 – 3 – وصول المواطن إلى معلومات حول التمويل السياسي

في الدول التي لا يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (لبنان والأردن)، وفي الدول التي يخضع فيها التمويل السياسي لقانون (المغرب)، هناك صعوبات كبيرة تحول دون الوصول إلى المعلومات بشأن التمويل السياسي، ولكن حتمًا الصعوبات أكبر في الدول التي تفتقر حتى الآن إلى قوانين التمويل السياسي.

4 – 4 – الشفافية في ممارسة المهام

الشفافية في ممارسة البرلمان لمهامه شرط أساسي للنزاهة.

4 – 4 – 1 – آلية شفافة للمناقشة والتصويت

نصت الأنظمة الداخلية للمجالس في برلمانات الدول المعنية على آليات للمناقشة والتصويت تتسم بالشفافية. غير ان بعض الصفقات تجري خارج قاعات

المجالس النيابية في هذه الدول ويتم التصويت في هذه المجالس بوحي منها، وهذا ما يقلص الشفافية.

4 - 4 - 2 - بث جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع

تبث في الدول المعنية جلسات البرلمان في وسائل الإعلام المرئي والمسموع، ويكتب عنها في الصحف، وهذا ما يفسح في المجال أمام المواطنين لتكوين فكرة عما يجري في البرلمان.

4 - 4 - 3 - إتاحة الفرصة أمام المواطنين لحضور جلسات البرلمان ولجانه

يحق للمواطنين في الدول المعنية حضور جلسات البرلمان غير السرية، ولكن نادرًا ما يحصل ذلك. أما جلسات اللجان فلا يستطيع أن يحضرها إلا من يدعوه رئيس اللجنة، وهذه الدعوة تقتصر على الخبراء وبعض ممثلي هيئات المجتمع المدني.

4 - 4 - 4 - نشر محاضر الجلسات والمناقشة

تنشر محاضر الجلسات والمناقشات في الدول الأربع في نشرات صادرة عن هذه المجالس وفي وسائل الإعلام.

4 - 4 - 5 - الاطلاع على محفوظات البرلمان

يستطيع من يشاء الاطلاع على محفوظات البرلمان بعد الحصول على الإذن.

4 - 5 - عدم التمييز بين المواطنين

عدم التمييز بين المواطنين شرط من شروط النزاهة، وهو يفترض وحدة المعايير في التشريع.

4 - 5 - 1 - عدم انحياز البرلمان لصالح فئة على حساب فئات أخرى

من الناحية المبدئية ليس هناك انحياز لصالح فئة على حساب الآخرين، غير ان بعض القوانين، خاصة تلك التي لها طابع سياسي كقوانين الانتخابات وطابع اقتصادي ومالي، برز فيها انحياز لصالح بعض الجهات.

4 – 5 – 2 – القوانين لا تنم عن تمييز

القوانين التي تقرها المجالس النيابية لا تمييز فيها بين المواطنين على أساس انتماءاتهم، غير ان هناك تمييزًا في قوانين الأحوال الشخصية والإرث، وتمييزًا في قوانين الموازنة العامة لجهة توزيع الاعتمادات على المناطق في بعض الدول.

4 – 5 – 3 – تشريعات لمنع التمييز

لقد صادقت الدول المعنية على اتفاقات دولية تمنع التمييز العنصري ومختلف أنواع التمييز بين المواطنين وهي ملزمة بتطبيقها. كما ان دساتير هذه الدول نصت على مبدأ المساواة. أما التمييز في توزيع المقاعد النيابية في لبنان على الطوائف فقد جاء في إطار الصيغة الميثاقية التي توافق عليها اللبنانيون.

4 – 6 – الإلتزام باحترام الدستور

الدستور هو القانون الأسمى في الدولة ويجب احترامه، وعدم إقرار قوانين تتعارض معه.

4 – 6 – 1 – هيئة مستقلة تنظر في دستورية القوانين

في لبنان والمغرب يوجد مجلس دستوري للنظر في دستورية القوانين، وهو هيئة مستقلة عن جميع السلطات في الدولة. وفي مصر تنظر المحكمة الدستورية العليا في دستورية القوانين، وتتمتع بالاستقلالية. أما في الأردن فليس هناك قضاء دستوري، غير ان مجلسي النواب والأعيان يستعينان في وضع القوانين بديوان التشريع الذي يضم خبراء في القانون، ويتقيدان باحترام الدستور في صياغة القوانين. كما ان قانون محكمة العدل العليا منحها صلاحية الامتناع عن تطبيق أي قانون أو نظام يخالف الدستور.

4 – 6 – 2 – قوانين تتوافق مع الدستور

القوانين عامة في الدول المعنية تتوافق مع الدستور، غير انه جرى وضع وتطبيق قوانين مخالفة للدستور في هذه الدول، على الرغم من وجود القضاء الدستوري، لأنه لم تتم مراجعته.

الفصل الثالث

التوصيات

دراسة التجارب البرلمانية في الدول الأربع المعنية تؤكد على ضرورة تحقيق إصلاحات جذرية، تقود إلى تصويب مسار الحكم، من خلال إصلاح البرلمان، غير ان هناك صعوبات تعترض الإصلاح، بعضها يعود إلى طبيعة أنماط العلاقات المجتمعية التي لا تزال سائدة في مجتمعات هذه الدول، والتي تتحكم بها العصبيات على اختلاف أنواعها، وتعيق نمو ثقافة الديمقراطية وانتشارها، وبعضها الآخر يعود إلى عدم وجود رغبة في الإصلاح الجدي لدى بعض الجهات النافذة في السلطة وخارجها، وضعف دور القوى التي تحمل مشاريع إصلاحية واقعية قابلة للتنفيذ.

إن سياسات الإصلاح ينبغي أن تأخذ المعوقات بالاعتبار، وأن تتعامل بواقعية مع معطيات وخصوصيات كل دولة، وتطرح سياسات قابلة للتنفيذ، لأن المطلوب تطوير الواقع السياسي نحو الأفضل، ووضع المجتمع والدولة في مسار التحول الديمقراطي، وبناء دولة القانون والنزاهة، وترشيد أداء الحكم.

إن الاقتراحات الواردة في التقارير الوطنية، تُجمع على ضرورة تحقيق إصلاحات تتناول التمثيل والمشاركة واستقلالية البرلمان وأدائه ونزاهته.

1 - التمثيل والمشاركة

الشعب مصدر السلطة، ويعبر عن إرادته من خلال انتخابات حرّة ونزيهة، تؤدي إلى تمثيل صحيح وعادل لأوسع شرائح المجتمع بما فيها تمثيل المرأة والأقليات، ما يعزز شرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات. لذلك ينبغي تحقيق الأمور الآتية:

1 - 1 - اعتماد أنظمة انتخابية ملائمة لمعطيات كلٍ من الدول، بهدف تحقيق

تمثيل واسع وصحيح وعادل. أنظمة تشجع المواطنين على المشاركة في الانتخابات.

1 - 2 - تحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين من خلال تحديد سقف الانفاق على الحملات الانتخابية، وتنظيم الإعلام والإعلان الانتخابيين، واعتماد الآليات الكفيلة بضبط الانفاق وتنظيم الإعلام والإعلان.

1 - 3 - اعتماد إجراءات في قوانين الانتخابات كفيلة بإجراء العمليات الانتخابية وفق المعايير الدولية، من أجل تحقيق الحرية والنزاهة في الانتخابات، ووضع حدّ نهائي لإمكانية التزوير والتلاعب بالنتائج.

1 - 4 - إجراء الانتخابات بإشراف هيئة حيادية ومستقلة.

1 - 5 - الفصل في صحة الانتخابات والطعون النيابية من قبل جهات قضائية موثوقة ومستقلة.

2 - استقلالية البرلمان

صون استقلالية البرلمان يتطلب الأمور الآتية:

2 - 1 - التقيد بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، وحصر صلاحية التشريع في البرلمان، وتنسيق العلاقة بين المجلسين اللذين يتكون منهما بهدف تسهيل عملية التشريع وضبطها، وإزالة العراقيل من أمامها.

2 - 2 - احترام استقلالية البرلمان في إدارة شؤونه على مختلف الصعد بما فيها موازنته المالية.

2 - 3 - تقليص استخدام الصلاحيات الدستورية بحل مجلس النواب، وربطها بشروط واقعية، نابعة من الحرص على سلامة أداء المؤسسات الدستورية.

3 - أداء البرلمان

تفعيل أداء البرلمان يتطلب الأمور الآتية:

3 - 1 - إصلاح عملية التشريع لجهة مضمون القوانين وصياغتها، من خلال الاعتماد على الدراسات والأوراق الخلفية لكل قانون.

3 - 2 - رسم سياسات عامة، تأتي القوانين من أجل تنفيذها وتفعيلها ولا تأتي بشكل عشوائي.

3 - 3 - زيادة الجلسات المخصصة للتشريع، وتطويل دورات انعقاد البرلمان.

3 - 4 - تفعيل الدور الرقابي للمجالس النيابية من خلال قيام معارضة برلمانية فاعلة وبنّاءة.

3 - 5 - تفعيل أداء اللجان البرلمانية ومدها بالخبراء، وتخصيص اجتماعات تعقدها مع ممثلي هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، المعنية بالمشاريع والاقتراحات المطروحة عليها.

3 - 6 - تفعيل الرقابة المالية للمجالس النيابية من خلال الاستعانة بأجهزة الرقابة المالية، وبخاصة ديوان المحاسبة، وخبراء في الشؤون المالية.

3 - 7 - تطوير الأنظمة الداخلية للبرلمانات بما يضمن حسن الأداء.

3 - 8 - تفعيل دور الكتل البرلمانية، من خلال نصوص تتضمنها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، تحدد شروط إنشائها، وتنظيمها وآليات عملها، وتقدم لها الحوافز المالية من موازنات هذه المجالس بهدف تمكينها من القيام بدورها في الحياة البرلمانية.

3 - 9 - تطوير وتنظيم الأجهزة الإدارية والفنية في البرلمانات، واعتماد المعايير العلمية في اختيار الموظفين، وإلزامهم بالمشاركة في دورات تدريب وتأهيل بغية رفع مستوى أدائهم.

3 - 10 - إيجاد مراكز دراسات في البرلمانات ومدها بالخبراء والمستشارين وبخاصة في الأمور المالية والاقتصادية والقانونية.

3 - 11 - إجراء دورات تدريب وإعداد للنواب الجدد.

3 - 12 - تحديث تجهيزات البرلمانات.

4 - النزاهة

تتطلب النزاهة في العمل البرلماني توافر الأمور الآتية:

4 - 1 - وضع قوانين لعملية التمويل السياسي تضمن شفافيتها.

4 - 2 - وضع قوانين تمنع استغلال النفوذ، وتنص على آليات واضحة وفاعلة، وعلى عقوبات تفرضها جهات قضائية موثوقة ونزيهة.

4 - 3 - اعتماد قوانين للإثراء غير المشروع وتنفيذها.

4 - 4 - اعتماد وسائل تضمن الشفافية في المناقشات والتصويت في المجالس النيابية.

4 - 5 - التوسع في اعتماد القضاء الدستوري وتفعيله من أجل ضمان دستورية القوانين، بحيث لا يتم اعتماد قوانين متعارضة مع الدستور.

4 - 6 - إنشاء مفوضية في البرلمانات، للسهر على سلوك البرلمانيين وتصرفاتهم.

إضافة إلى هذه الإصلاحات المتعلقة بالبرلمان مباشرة، هناك أمور ينبغي تحقيقها لأن لها انعكاسات مباشرة على البرلمان، وهي الآتية:

1 - نشر ثقافة الديمقراطية على أوسع نطاق، من خلال الممارسة وبرامج التعليم ووسائل الإعلام، نظرًا لما لذلك من اثر في لجم العصبيات، وإشاعة روح المواطنة، وحمل الناخبين على المشاركة في الانتخابات، واختيار الأفضل، والقيام بدورهم في المساءلة والمحاسبة.

2 - وضع أنظمة حديثة للأحزاب تفعل دورها في الحياة السياسية، وتنمي ثقافة الديمقراطية لدى المحازبين. وحمل الأحزاب على انتقاء المرشحين المتمتعين بالكفاءة والقدرة لخوض المعارك الانتخابية.

3 - تفعيل دور هيئات المجتمع المدني لجهة التأثير في اتخاذ قرارات البرلمان، ومراقبة تطبيق القوانين، وبخاصة تلك المتعلقة بمحاربة الفساد وصرف النفوذ.

4 - رصد أداء البرلمان بشكل مستمر وتقديم الاقتراحات بهدف تطوير هذا الأداء وقيام الحكم الصالح.

ملاحق

1 – ورقة خلفية حول المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

2 – جدول أعمال المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

3 – محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

1 - ورقة خلفية حول المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب عمان، بتاريخ 13 و14 كانون الثاني 2007

في إطار مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية»

ورقة تعريفية

أولاً: خلفية المشروع

ثانيًا: خلفية اختيار محور البرلمان

ثالثًا: إستراتيجية تنفيذ المشروع

رابعًا: خلفية عقد المؤتمر الإقليمي

أولاً: خلفية المشروع:

تعاني الدول العربية من أزمات حادّة، لا يمكن الخروج منها إلاّ بعملية إصلاح شامل تضعها في مسار التحول الديمقراطي. وقد ارتفعت الأصوات العربية المطالبة بالإصلاح، وبرزت بعض المبادرات التي أجمعت على إرساء حكم القانون كدعامة للحكم الرشيد القادر على تحقيق التنمية وتوفير شروط العيش الكريم للمواطنين، ما

يفسح في المجال أمامهم للتمتع بالحقوق والحريات التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية، ودساتير بعض الدول العربية.

لقد رأى **المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة** ACRLI ، بهدف تحقيق الأهداف التي قام من أجلها، القيام بمشروع بحثي بعنوان **تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية**»، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP Ù POGAR ، يتناول محاور ثلاثة لها الأولوية في إرساء حكم القانون والنزاهة، وهي **المشاركة/البرلمان، والقضاء والإعلام. فالمشاركة** هي ركيزة الأنظمة الديمقراطية، وينبغي أن تجد التعبير عنها في **البرلمان** الذي تنبثق سلطته من الشعب، وتناط به السلطة الاشتراعية، التي تشكل حجر الزاوية في دولة القانون. أما **القضاء** فعليه يتوقف مصير العدالة وبالتالي تحقيق الاستقرار وشروط الازدهار الاقتصادي. فلا يمكن الكلام على دولة القانون إلا في ظل قضاء عادل وفاعل ونزيه. وللإعلام دور أساسي في إرساء حكم القانون والنزاهة. وذلك من خلال الإسهام في تكوين رأي عام متابع لإدارة الشأن العام، ونشر الحقيقة، وتسليط الضوء على أداء الحكم، بهدف الإصلاح.

لقد شمل مشروع حكم القانون والنزاهة، بمحاوره الثلاثة، أربع دول عربية هي **لبنان والأردن ومصر والمغرب.**

ثانيًا: خلفية اختيار محور البرلمان

مشاركة الشعب في السلطة تتم من خلال البرلمان، فالسلطة في الأنظمة الديمقراطية مصدرها الشعب. وبقدر ما تتسع دائرة المشاركة بقدر ما تتعزز شرعية السلطة. من هنا أهمية البرلمان في الأنظمة الديمقراطية كمعبر عن الإرادة الشعبية، وكمؤسسة دستورية تمارس دورها في التشريع والرقابة بنوع خاص. فالبرلمان هو حجر الزاوية في دولة القانون والنزاهة. ولكي يستطيع أن يقوم بدوره على أكمل وجه، ينبغي أن تؤدي الانتخابات إلى قيام برلمان يمثل أوسع شرائح المجتمع تمثيلاً صحيحًا وعادلاً، في إطار تكافؤ الفرص بين المرشحين، وأن تتحقق المشاركة ليس فقط من خلال الانتخابات إنما أيضًا من خلال التواصل المستمر بين البرلمان وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص. كما ينبغي احترام استقلالية البرلمان في

إطار مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات، واعتماد الوسائل التي تؤدي إلى أداء مجلس النواب مهامه بفاعلية ونزاهة.

تواجه البرلمانات في الدول العربية صعوبات تعيق عملها وتشكل عقبة في وجه قيام حكم القانون والنزاهة، بعضها يعود إلى طبيعة البنى المجتمعية والسياسية، وبعضها الآخر يرتبط بطبيعة الأنظمة السياسية والظروف التي تمر بها المنطقة. ولا بد من تشخيص واقع البرلمانات في الدول العربية في ضوء خصوصيات كل من الدول المعنية، والمبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات التي اعتمدها المركز، بهدف رسم إستراتيجية لإصلاح البرلمانات، تأخذ بالاعتبار المعوقات، وإمكانية معالجتها، كخطوة أساسية على طريق قيام حكم القانون والنزاهة.

ثالثًا: إستراتيجية تنفيذ المشروع

لقد عمد الخبراء في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ACRLI، وبالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية IFES، إلى وضع المنهجيات التي ينبغي اعتمادها في كتابة التقارير، ووضع المبادئ الأساسية الواجب توافرها في البرلمان والقضاء والإعلام لقيام حكم القانون والنزاهة، ووضع المبادئ الفرعية بهدف معرفة مدى اعتماد المبدأ الأساسي. كما جرى وضع مؤشرات لمعرفة مدى تطبيق المبدأ في الممارسة، بحيث يكون هناك معايير للقياس. وجرى التداول في هذه الأمور مع مجموعة خبراء، في إطار ورش عمل، قبل إقرارها بصيغتها النهائية.

عهد المركز إلى مجموعة من الخبراء المشهود لهم بالكفاءة، بوضع التقارير عن الدول المعنية في المحاور الثلاثة. ونوقشت هذه التقارير في ورش عمل وطنية، شارك فيها برلمانيون ورجال قانون وقضاة وأكاديميون وممثلون عن هيئات المجتمع المدني، بهدف تطوير التقارير وبلورة الأفكار الواردة فيها ورسم استراتيجيات للإصلاح. كما أعد الخبراء في المركز تقارير مقارنة، اعتمدت على التقارير الوطنية في كل من المحاور الثلاثة، وجرى التعليق عليها من قبل خبراء بهدف التعمق في البحث والإسهام في رسم سياسات الإصلاح.

رابعًا: خلفية عقد المؤتمر الإقليمي

إن الجهد الذي بذل في كتابة التقارير، والحقائق التي تم التعرف عليها، والاقتراحات التي وضعت بهدف الإصلاح، تبقى دون فائدة عملية، ما لم تقترن بخطة عمل تنطلق من هذه التقارير، وتجري بلورتها، وتتحول إلى برامج يُعمل على تنفيذها. فإصلاح الواقع يتطلب التعاطي مع معطياته، ورسم السياسات التي تؤول إلى تطويره في الاتجاه الصحيح. فالإصلاح عملية طويلة ومعقدة، تعترضها صعوبات وعراقيل، ينبغي مواجهتها بواقعية ومنهجية، وفي إطار خطط مدروسة ومبرمجة، يجري تنفيذها بالاعتماد على إرادة التغيير والتطوير ومن أجل مستقبل أفضل.

المواضيع الأساسية التي سيتم عرضها خلال هذا اللقاء، هي التالية:

- مبادئ ومنهجيات التقارير الوطنية حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.
- التقارير الوطنية حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.
- التقرير المقارن حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.
- التعليق على التقرير المقارن حول وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب.
- سياسات الإصلاح وخطة العمل.

أما الغاية الأساسية من عقد المؤتمر الإقليمي فهي تداول الأفكار والتوصل إلى وضع خطة عمل واقعية، بهدف رسم استراتيجية إصلاح، يجري تنفيذها، كخطوة أساسية على طريق إرساء دولة القانون والنزاهة والحكم الصالح.

2 - جدول أعمال المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب

المملكة الأردنية الهاشمية
تاريخ 13 و14 كانون الثاني 2007

جدول أعمال المؤتمر

اليوم الأول – السبت، 13 كانون الثاني 2007

15:00 – 15:30 التسجيل وتوزيع الملفات وبطاقات الأسماء

15:30 – 16:30 الجلسة الافتتاحية: كلمات ترحيبية وحفل الاستقبال

رئيس الجلسة:

– كلمة المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة / المركز العربي (الأستاذة ريم بو حسان) (الوقت المخصص 5 دقائق)

– كلمة الدكتور كيث هندرسن، مستشار حكم القانون، المنظمة الدولية للنظم الانتخابية (الوقت المخصص 5 دقائق)

– كلمة أمين عام الاتحاد البرلماني العربي، السيد نور الدين

	بوشكوج (الوقت المخصص 5 دقائق)
	- كلمة مُمثِل برنامج الأمم المتحدة - إدارة الحكم في الدول العربية (الوقت المخصص 5 دقائق)
	- كلمة صاحب الرعاية (الوقت المخصص 5 دقائق)
	حفل الاستقبال
16:30 - 18:30	**الجلسة الأولى: عرض للمنهجية والمبادئ والتقارير الوطنية حول وضع البرلمان في الدول الأربع المعنية**
	رئيس الجلسة:
	- عرض مبادئ نزاهة البرلمان ومنهجية كتابة التقارير الوطنية/ الدكتور عصام سليمان (الوقت المخصص 15 دقيقة)
	- عرض التقرير عن وضع البرلمان في لبنان/ الدكتور عصام سليمان (الوقت المخصص 15 دقيقة)
	- عرض التقرير عن وضع البرلمان في الأردن/ الدكتور أمين مشاقبة (الوقت المخصص 15 دقيقة)
	- عرض التقرير عن وضع البرلمان في مصر/ الدكتور مصطفى كامل السيد (الوقت المخصص 15 دقيقة)
	- عرض التقرير عن وضع البرلمان في المغرب/ الدكتور محمد مالكي (الوقت المخصص 15 دقيقة)
	مناقشة عامة (الوقت المخصص 45 دقيقة)
	عشاء

اليوم الثاني - الأحد، 14 كانون الثاني 2007

9:30 - 11:30	**الجلسة الثانية: التقرير المقارن والتعليق عليه**

رئيس الجلسة:

- عرض لنتائج استطلاعات الرأي، الأستاذ روجه الخوري (الوقت المخصص 30 دقيقة)

- عرض التقرير المقارن عن وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب/ الدكتور عصام سليمان (الوقت المخصص 20 دقيقة)

- عرض التعليق على التقرير المقارن عن وضع البرلمان في لبنان والأردن ومصر والمغرب/ سعادة النائب محمد أوجار (الوقت المخصص 10 دقائق)

- تعليق الدكتور روبرت ميلر، المستشار الدولي للبرنامج حول محور البرلمان في المنظمة الدولية للنظم الانتخابية، رئيس ومدير عام المركز البرلماني الكندي.

مناقشة عامة (الوقت المخصص 60 دقيقة)

11:30 - 12:00 استراحة

12:00 - 13:30 **الجلسة الرابعة: سياسات الإصلاح وخطة العمل**

رئيس الجلسة:

- عرض عن سياسات الإصلاح وخطة العمل/ الدكتور عصام سليمان

مناقشة عامة

3 - محضر المؤتمر الإقليمي عن البرلمان في الدول الأربع المعنية

المؤتمر الإقليمي لمناقشة التقارير الوطنية والتقرير الإقليمي المقارن عن البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن والمغرب

محضر جلسات المؤتمر

عقد المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة مؤتمرًا إقليميًا لمناقشة التقارير الوطنية والتقرير الإقليمي المقارن حول وضع البرلمان في كل من لبنان ومصر والأردن والمغرب فضلاً عن مبادرة العراق، وذلك في فندق الراديسون ساس/ عمان، يومي 13 و14/ 1/ 2007. شارك في هذا المؤتمر وفود من الدول العربية الأربع المعنية بالتقارير إضافة إلى المشاركين من دول عربية أخرى وخبراء أجانب، وهم **السادة المشاركون**:

من الأردن: نظام محمود بركات، محمد الصقور، ليلى شرف، سالم مصبح قبيلات، هنيده حسين، رجب جباره، أمين مشاقبه، بشير الرواشدة، نوال الفاعوري، عوض أبو جراد، محمد أحمد الحلايقه، أيمن المفلح، عمر أحمد المحاره، علي الحر عتيقة، حسان خريسف، حمدان الجريده، وليد بحرية، رياض أ. شقاعة، عبدالله محمد القاق. **ومن مصر**: وليد عبد الحليم بحرية، أمينة سقيه، محمد محمد جويلي، مصطفى كامل أمين السيد، رابح رتيب اسطا، صابر عمار، نسمة البطريق، حنان يوسف، جورجيت صبحي عبده قليني. **ومن لبنان**: غسان مخيبر، وليد مبارك، جورج لبكي، نقولا ناصيف، هدى رزق، مريم البسام،

حسانة رشيد، سامي سلهب. **ومن المغرب**: نور الدين مضيان، نذير المومني، الغالي محمد، محمد مالكي، رشيد المدور. **ومن سوريا**: نور الدين بوشكوج. **ومن العراق**: آزاد ملا أفندي، سوزان عارف، محمد عمر مولود. **ومن الكويت**: علي حمود البرجس. **ومن فلسطين**: علي خشان، عزمي الشعيبي. **ومن البحرين**: يوسف زين العابدين زينل. ومن المنظمة الدولية للنظم الانتخابية: كيث هندرسون، نايئان براون وسارة العتيبي. **المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة**: وسيم حرب، ساسين عساف، عصام سليمان، ريم بو حسان، روجه الخوري، سهاد سكري، ندى الخوري، رنا ملاح، ديما المصري، لبنى الهيجاء.

وقائع جلسات المؤتمر:

1 - الجلسة الإفتتاحية:

- ألقيت فيها كلمات ترحيبية وكلمات استقبال للمشاركين في المؤتمر الإقليمي على النحو التالي:

- كلمة المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وقد مثلته المحامية ريم أبو حسان المشرف العام على المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة/ الأردن.

- كلمة مُمثِل برنامج الأمم المتحدة - إدارة الحكم في الدول العربية، وقد القاها الدكتور وسيم حرب نيابة عن الدكتور عادل عبد اللطيف، مدير مشروع الادارة الرشيدة في برنامج الامم المتحدة الانمائي.

- كلمة المنظمة الدولية للنظم الانتخابية، القاها السيد كيث هندرسون.

2 - الجلسة الأولى: وقد خصصت لعرض المنهجية والمبادئ والتقارير الوطنية حول وضع البرلمان في الدول الأربع المعنية.

أهم النقاط التي وردت في عرض التقارير خلال هذه الجلسة:

- عرض الدكتور عصام سليمان وبشكل موجز المنهجية التي اعتمدها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة في كتابة التقرير والتي وضعها بالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية، فذكر أن كل مبدأ أساسي من مبادئ البرلمان الصالح وضع تحته مجموعة من المبادئ الفرعية التي اقترنت بمؤشرات. وأكد أن

نسبة المشاركة في الانتخابات هي مؤشر على صحة التمثيل، وأنه يوجد معايير دولية لنزاهة الإنتخابات ويجب أن تجري الانتخابات بناء عليها. وذكر أنه من المفترض أن يقوم الناخبون بمحاسبة المرشحين، إلا أنه في العالم العربي لا يوجد مثل هذه المحاسبة على الرغم من أنها مؤشر من مؤشرات الديمقراطية. وبين أن المشاركة هي من المبادئ الفرعية للتمثيل والمشاركة، ولا نعني بالمشاركة فقط المشاركة في العملية الانتخابية، بل نعني بها المشاركة ما بعد الانتخابات. ولكن السؤال المهم الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل يفسح المجال أمام هيئات المجتمع المدني وهيئات القطاع الخاص للمشاركة من خلال التشاور معها من قبل اللجان البرلمانية. كما ذكر أن حصر التشريع بالبرلمان من المؤشرات الهامة التي تدل على استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه. وأشار إلى أنه في النظام البرلماني تكون الحكومة مسؤولة عن أدائها أمام البرلمان، والسؤال هل تمارس البرلمانات العربية هذا الدور؟ وقد طرح أثناء عرضه السؤال حول وجود هيئة مستقلة تراقب دستورية القوانين تكون قادرة على أن تبطل القوانين المتعارضة مع الدستور، وبين في النهاية أن التقارير الوطنية تضمنت بحث كل مبدأ من مبادئ البرلمان الصالح بالإضافة إلى الفصل الأول الذي خصص للخلفية والسياق وخلفية إنشاء البرلمان في كل دولة من الدول الأربع.

– عرض الدكتور أمين مشاقبة التقرير الوطني حول وضع البرلمان في الأردن. أوضح في البداية أنه التزم في كتابة التقرير بالمنهجية التي قام بعرضها الدكتور عصام سليمان. وذكر أن الحياة التشريعية في الأردن بدأت منذ إنشاء الإمارة عام 1921، وقد تم تشكيل مجالس حتى عام 1946، وحتى الآن تشكل 14 مجلسًا نيابيًا. السلطة التشريعية في الأردن تتكون من مجلس أعيان ونواب. وخصص الفصل الثاني لبيان وضع المشاركة السياسية والبرلمان في الأردن حسب المبادئ الخاصة بمحور البرلمان، وتم التركيز على الانتخابات الأخيرة لعام 2003 حيث تم عرض انجازات المجالس التشريعية بالأرقام في ما يتعلق بالقوانين التي تعرض على المجلس والأسئلة والاستجوابات التي يوجهها مجلس النواب للحكومة. إلا أنه أشار إلى غياب قواعد مكتوبة خاصة بالسلوك البرلماني. ثم قام الدكتور أمين مشاقبة

بعرض بعض النقاط والملاحظات العامة الواردة في التقرير والنتائج والتوصيات حسب المحاور الواردة في التقرير.

- عرض الدكتور مصطفى كامل السيد التقرير الوطني حول وضع البرلمان في مصر حيث ذكر أنه من النقاط المهمة التي وردت في التقرير هي مسألة تمثيل الأقباط في البرلمان المصري وأن يتم تخصيص نسبة معينة للأقباط والمرأة في البرلمان خاصة أنه حتى الآن لم تفز إلا إمرأتان في الانتخابات. كما ذكر أنه يجب التمييز بين الأحزاب السياسية والقوى السياسية، وأن أحزاب المعارضة الشرعية تحظى بتمثيل عادل في البرلمان، إلا أن تمثيل الإخوان المسلمين في مجلس الشعب تمثيل غير عادل. وذكر أنه لا يوجد تمثيل مهم لمنظمات المجتمع المدني في مجلس الشعب والشورى، لكن في المقابل الكثير من أعضاء المجلسين هم أعضاء في منظمات المجتمع المدني. وأورد ملاحظة في غاية الأهمية تتعلق بشفافية ونزاهة العملية الانتخابية في مصر والتي تظهر في عدم مشاركة المواطنين الأكثر وعيًا فيها لانهم يعملون أن الانتخابات ليست شفافة ونزيهة. وذكر أن البرلمان من الناحية الدستورية مستقل ماليا ولا يتلقى أوامر من السلطة التنفيذية، إلا أننا من الناحية العملية نجد نسبة مشاركة الموالين للحكومة في البرلمان قد تصل إلى 95%، وبالتالي فالبرلمان يعمل كذراع تشريعي لرئيس الدولة الذي هو رئيس الحزب الحاكم. كما نرى أن معظم التشريعات تأتي من الحكومة، وهذا ليس غريبا إذ يحدث ذلك حتى في أمريكا وبريطانيا، فيصبح دور مجلس النواب أن يعدل القوانين التي تحال عليه من قبل الحكومة. أما أهم نتائج وتوصيات التقرير فكانت أن الإصلاح السياسي لا يتم إلا من خلال إجراء انتخابات حرة ونزيهة.

- عرض الدكتور محمد المالكي التقرير الوطني حول وضع البرلمان في المغرب.

أهم النقاط التي دار حولها النقاش بعد عرض التقارير:

- استفسار حول ما إذا كان التقرير حول وضع البرلمان في مصر هو تقرير حول حالة البرلمان في مصر أم يعبر عن وجة نظر معينة.

- التأكيد أن الدساتير العربية معظمها مأخوذة من الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان، إلا أن الحريات فيها عبارة عن حبر على ورق.

– نجح الحزب الوطني في مصر بالأغلبية وليس نجاحا مصطنعًا كما أشار الكاتب في التقرير.

– التعديلات الدستورية التي تحدث في مصر هي إصلاحات حقيقية تم مناقشتها في مجلس الشورى وقد وافق عليها بالإجماع وستعرض على مجلس الشعب.

– يرفض الأقباط في مصر أن يمثلوا في البرلمان حسب نسبة منصوص عليها كونهم جزءًا من الشعب المصري الواحد، خصوصًا وأن الدستور قد اكد المواطنة للمصريين دون تفريق.

– استفسر المشاركون عمّا إذا كانت المداخلات ستكون مجرد تعبير عن الآراء الشخصية أم أن الهدف منها تحسين وتعديل التقرير.

– وضح المشاركون أنه ليس هناك قانون بشأن تمويل الأحزاب في المغرب، وإنما صدر قانون خاص بالأحزاب السياسية، ويوجد مدونة خاصة بالأخلاقيات البرلمانية، وقد تم وضع ميثاق شرف لأخلاقيات العمل السياسي وخاصة الأخلاقيات البرلمانية

– ذكر المشاركون أنه لا يوجد في المغرب نظام الكوتا، وأكدوا أهمية تخصيص كوتا للنساء كون القانون لم ينص عليها.

– بالنسبة إلى موضوع الاعتراض على نتائج الانتخابات في المغرب، لم يعد هناك مجال للحديث عن التزوير بعد إجراء الانتخابات في عام 2002.

– تأكيد وجود ما يسمى بإفساد الفقراء أثناء العملية الانتخابية.

– تأكيد أهمية دعم الحريات الليبرالية حتى يكون الأساس للمواطنة، لا أن يكون أساسها عرفيًا ودينيًا.

– تمثيل المرأة في البرلمان مهم جدا ولها دور أساسي، ويتم الآن في مصر إعداد قانون سيسمح بتمثيل عادل للمرأة والأقباط في البرلمان.

– تأكيد أهمية إبعاد الدين عن العملية الانتخابية.

– يوجد أمام مجلس الشعب المصري 150 استجوابًا. وحتى يتم النظر فيها يجب التفرغ لها جميعا. لذا تم اختيار مجموعة منها بناء على قرار من لجنة مخصصة للنظر في هذا الموضوع حتى يتم النظر فيها.

- تأكيد أهمية الرقابة القضائية على العملية الانتخابية.

- لا يتم الالتزام بتكافؤ الفرص بين المرشحين. لذا لا بد من وضع آليات ومعاقبة المخالف.

- السياسات العامة تضعها الحكومة، أما السياسات التشريعية فيضعها مجلس النواب.

- القوانين المؤقتة تأخذ صبغة قوانين الطوارئ.

- وظيفة العملية الانتخابية في العالم العربي هي إعادة انتاج السلطة.

- التطور الحاصل تطور كمي بطيء جدا، فالفرق بين عصر الاحتلال والعصر الحالي يكاد يكون منعدمًا.

- لم تعالج ظاهرة المستقلين المتزايدة والسبب في ذلك.

- طرح مشكلة ترشيح الوزراء كأعضاء في مجلس الشعب.

- تأكيد وجود تجاوزات في الإنفاق خلال العملية الانتخابية.

- لا يوجد رقابة لمنظمات المجتمع المدني على العملية الانتخابية.

- طرح مشكلة أن بعض المجالس النيابية في العالم العربي لا تمثل جميع فئات المجتمع كما في مجلس الشعب المصري، حيث ذكر بعض أعضاء الوفد المصري المشارك أنه لا يمثل جميع فئات المجتمع المصري.

- ممكن أن تحل مشكلة الأقليات الموجودة في بعض الدول العربية عن طريق تطبيق نظام الكوتا بتخصيص نسبة معينة من المقاعد لكل أقلية.

- أشاد المشاركون بالجهود المبذولة في كتابة التقارير والتي مكنت المشاركين من الاطلاع على الأوضاع السائدة في هذه الدول التي شملها المشروع الذي ينفذه المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

- إن البرلمانات العربية ضعيفة بحجم القوى التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، لذا يجب أن نقوي البرلمانات حتى تقوم بالمهمات الموكولة إليها.

- يجب التفكير في كيفية إخضاع السلطات التنفيذية التي يترأسها الرؤساء والملوك للمساءلة من قبل السلطة التشريعية.

– أكد المشاركون من أن الهدف من هذا اللقاء هو تبادل وجهات النظر بهدف استلهام نموذج مثالي للبرلمانات العربية.

– من أهم ركائز الديمقراطية المساءلة والشفافية، ولكن ليس من دولة عربية تقيدت بهذه الركائز.

– الإشارة إلى أن أغلب الدول العربية قائمة على الحزب الواحد وهو الحزب الحاكم.

– تم في العراق تطبيق نظام الكوتا، إلا أنه لم يتم اختيار الأشخاص المناسبين لشغر هذه المقاعد.

– تم اقتراح أن تقوم الأحزاب السياسية بإيصال المرأة والمسيحيين إلى البرلمان، وأن لا يكون ذلك عن طريق النص على الكوتا في القانون.

الجلسة الثانية: خصصت هذه الجلسة لعرض التقرير المقارن والتعليق عليه بالإضافة إلى عرض نتائج استطلاعات الرأي التي قام بها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة.

– قام الدكتور عصام سليمان بعرض التقرير المقارن عن وضع البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب وأورد ملاحظة هامة مفادها أنه لو كانت البرلمانات العربية تعمل بشكل ممتاز لما كانت هناك حاجة إلى مثل هذه المشاريع والتقارير. وذكر أن هذا الاجتماع إنما يدل على مدى أهمية دور البرلمانات العربية في عملية الإصلاح، كما بين أن المنهجية التي انبثقت من كتابة التقرير كانت دقيقة جدا لدراسة مدى التطور والتراجع في أداء البرلمانات العربية، وأن التقرير المقارن اعتمد ذات المنهجية التي اعتمدت في كتابة التقارير الوطنية، وانه تم في التقرير المقارن تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف لتحديد إستراتيجية مشتركة في البلدان الأربعة لاستخدامها في عملية تطوير البرلمانات في الدول الأربع، وأن ذلك يتطلب إجراء إصلاحات جذرية في الأنظمة الانتخابية العربية تأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل دولة. ثم ذكر أن الأساس في الديمقراطية أن تؤدي الانتخابات إلى تمثيل صحيح وعادل لجميع فئات الشعب وأن يفسح المجال أمام جميع الأطراف لتعبر عن نفسها. ولكن الذي يحصل فعليًا عكس ذلك نتيجة تحكم العصبيات التي

تتناقض تمامًا مع الديمقراطية التي تقوم على التعددية والحق في الاختلاف. وبين أن تمثيل المرأة في البرلمانات العربية هي من المشاكل الكبيرة التي تواجه الدول العربية والتي يجب العمل على إيجاد الحلول المناسبة لها. أما بالنسبة إلى الطعون في الانتخابات فذكر أنه يوجد في بعض البلدان جهات مستقلة تنظر في هذه الطعون، إلا أن الوضع في الأردن مختلف إذ أن المجلس النيابي المنتخب هو نفسه الذي ينظر في هذه الطعون ويبتّها، وأكد في النهاية أن الديمقراطية لا تستقيم إلا بالمحاسبة والمساءلة.

النقاش الذي دار بعد عرض التقرير المقارن:

- إن البرلمان عكس مدى القوى الاجتماعية التي تشكل الدولة، وينعكس ذلك على تشكيلة أعضاء البرلمان، فإذا كان هناك تغلب للقوى المالية نرى تغلب القوى المالية في الحملات البرلمانية.

- ذُكِر أن رئيس الدولة في مصر لا يتمتع بسلطات تشريعية إلا بالتفويض من السلطة التشريعية.

- لا بد من وجود مؤشرات في القانون تبين مدى السماح للمراقبين سواء المحليين أو الأجانب بمراقبة العملية الانتخابية.

- واقع البرلمانات العربية يؤكد أن دورها التشريعي في ما يتعلق باقتراح مشاريع القوانين معطل حيث أن السلطة التنفيذية هي التي تستأثر باقتراح مشاريع القوانين، ولكن وجهة النظر الأخرى ترى أن إلهاء البرلمان بالعملية التشريعية سوف يعطل دوره الرقابي.

- تفتقر الكثير من اللجان البرلمانية إلى أعضاء من ذوي الخبرة في موضوع الموازنة، لذا لا بد من تثقيف أعضاء اللجنة المالية في هذا المجال حتى يكون لهم دور رقابي فعال على السلطة التنفيذية.

- إن أغلب البرلمانيين ليسوا حقوقيين أو محامين مما يؤثر على أداء البرلمان.

- يغلب على العمل البرلماني الوجه الخدماتي، مما يؤثر على أداء المجلس في مجال التشريع والرقابة.

– ما مدى فاعلية اللجان وملائمة النظام الداخلي لمجلس النواب.

– أن يتم إعادة النظر في المبادئ والمبادئ الفرعية.

– يجب أن تتضمن التوصيات ما يؤدي إلى تفعيل الوظائف الثلاث للمجلس (الرقابة، التشريع، السهر على المال العام).

– التأكيد أنه لا توجد ديمقراطية بدون قيم.

– إما أن يكون رئيس الدولة ملكًا يملك ولا يحكم أو رئيس جمهورية خاضعًا للمساءلة من قبل الشعب.

– طرح المشاركون التساؤل التالي: إلى أي مدى ممكن أن تكون المؤسسة العسكرية اقل تدخلاً في الحكم في الدول الأربع؟

– ضرورة النظر إلى تجربة دول شرق جنوب آسيا وأوربا الشرقية التي تحولت من دول تحكمها أنظمة ديكتاتورية إلى دول ديمقراطية.

– هل من ممكن اقامة دولة ديمقراطية في منطقة تسود فيها الديكتاتورية؟

– تأكيد أهمية معالجة مشكلة تواجهها البرلمانات العربية في ما يتعلق بموضوع الولاء للسلطة التنفيذية، فإذا كان البرلماني عضوًا في الحزب الحاكم، فهو مجبر على الموالاة للحكومة، وبالتالي لن يمارس الرقابة على الحكومة وهو العمل الأساسي المفوض القيام به من قبل الشعب.

– تأكيد أهمية أن تكون المعارضة في البرلمان في عضوية لجان مهمة لها علاقة بالرقابة على الحكومة.

– إن القيام بعملية الإصلاح يتطلب الكثير من الجهد والوقت، والهدف من التقارير وضع الدول على طريق التطور الديمقراطي.

الجلسة الثالثة: خصصت هذه الجلسة لعرض سياسات الإصلاح وخطة العمل التي اقترحها المركز وقد عرضها الدكتور عصام سليمان، وهي تحتوي على 8 نقاط تندرج تحت إطار الإصلاح البرلماني من خلال خطة عمل يمكن أن تترجم إلى برامج تنفيذية، وقد تم إضافة اقتراح لتأسيس هيئة مستقلة لمراقبة دستورية القوانين، وقد جرى التشديد على الأمور الآتية:

- تعزيز ثقافة المشاركة بين مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص من جهة، وسلطة الدولة من جهة أخرى.

- المساهمة في إنشاء شبكة أو مجموعة لهيئات تعمل في نفس المجال.

- التنسيق مع باقي المشاريع والبرامج التي تعمل في مجال الإصلاح البرلماني، خصوصًا وأن هناك أكثر من شبكة تعمل على تنفيذ مشاريع خاصة بالبرلمان، والاستفادة من التجارب الناجحة في العالم وخصوصًا التجربة الكندية.

- ضرورة تحديد أولويات التنفيذ وخصوصًا المتعلقة بإعادة النظر في النظم الداخلية للبرلمانات وتقديم خدمات مباشرة للبرلمانين.

وقد اختتم المؤتمر أعماله بإعلان الموافقة على ما جاء في خطة العمل بشأن البرلمان.

القسم الرابع

خطة عمل نحو تطوير البرلمان في الدول العربية

المعوقات التي تعترض تطوير التجارب البرلمانية العربية، باتجاه الحكم الصالح، كثيرة. لذلك تتطلب عملية الإصلاح جهودًا كبيرة ومستمرة لتحقيق خطوات متتابعة تؤدي إلى التغلب على المعوقات، ووضع البرلمانات العربية في مسار التطور الصحيح، لذلك لا يمكن توقع حلول سحرية، فالإصلاح عملية لا تتحقق بين ليلة وضحاها، إنما في سياق تطور الواقع السياسي والقانوني وأنماط العلاقات المجتمعية. من هنا أهمية حشد الطاقات من أجل القيام بهذه المهمة الصعبة، والتي لا غنى عنها لخروج الدول العربية من الأزمات التي تتخبط فيها ووضعها على طريق الحكم الرشيد.

وإذا كان الإصلاح عملية منوطة بالجهات المسؤولة في الدولة، فإن لهيئة المجتمع المدني والقطاع الخاص والأحزاب السياسية دورًا أساسيًا فيها، نظرًا لما للإصلاح من أهمية بالنسبة إلى مختلف القاطاعات. كما أن لمراكز الأبحاث المعنية بالإصلاح دورًا ينبغي أن تقوم به. والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، والذي قام بهدف الإسهام في تحقيق الحكم الصالح في البلاد العربية، وتولى تنفيذ مشروع تناول رصد وتشخيص واقع البرلمان في أربع من الدول العربية (لبنان والأردن ومصر والمغرب)، يرى أنه من الضروري استكمال المشروع بوضع خطة عمل يعمل على تنفيذها في السنوات القادمة.

فالغاية من التقارير عن البرلمان، في الدول المعنية، رصد وتشخيص واقع البرلمان في كل منها بهدف رسم استراتيجية لإصلاح البرلمانات العربية، تأخذ طريقها إلى التنفيذ، من أجل قيام حكم القانون والنزاهة وترشيد أداء البرلمان لكونه معنيًا، أكثر من غيره من المؤسسات، في عملية الإصلاح، نظرًا لموقعه في بنية الدولة، وللصلاحيات المفترض أن يتمتع بها بصفته المعبر عن الإرادة الشعبية.

لذلك، ينبغي أن تتحول التوصيات الواردة في التقارير إلى خطة عمل تنفذ من خلال برامج.

تتناول خطة العمل المقترحة الأمور الآتية:

1 - استكمال عمل **المرصد البرلماني** في المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وتوسيع دائرة نشاطه لتشمل دولاً عربية أخرى، ومتابعة أداء البرلمانات في مجال التشريع والرقابة ورسم السياسات العامة، وقياس درجة النزاهة في الأداء، والفاعلية في محاربة الفساد والحفاظ على المال العام، ووضع تقارير سنوية تشخص حال البرلمان، في ضوء المبادئ والمؤشرات المعتمدة من قبل المركز، وتقارن حال البرلمان بما كانت عليه سابقًا، لقياس درجة التقدم أو التراجع في وضع البرلمان، ووضع التوصيات الآيلة إلى تحسين الأداء باتجاه تحقيق الحكم الصالح، وتحديد التطور الحاصل في مجال إصلاح العمل البرلماني على مدار السنة، وتحديد المعوقات التي اعترضت عملية الإصلاح، وتقديم الاقتراحات للتغلب عليها، والعمل مع الهيئات الفاعلة في المجتمع على تنفيذ التوصيات والاقتراحات بشأن تطوير وتفعيل العمل البرلماني.

2 - إعداد **قانون نموذجي حديث للأحزاب،** تستطيع الدول العربية الرجوع إليه لوضع قوانين حديثة لأحزابها، وذلك بهدف تفعيل دور الأحزاب في الحياة السياسية، وممارسة أنشطتها في أجواء من الشفافية والنزاهة، وتنمية ثقافة الديمقراطية لدى المحازبين وتحويلها إلى سلوك، تتحدد في إطاره علاقة المحازبين بعضهم ببعض، وعلاقاتهم بالآخر، واعتماد آليات لاختيار المرشحين عن الحزب، تساعد على ترشيح من يتمتع بالكفاءة والقدرة والنزاهة، ليستطيع أن يقوم بالدور المفترض أن يقوم به في البرلمان. وخوض الأحزاب الانتخابات على أساس برامج إصلاحية.

3 - إعداد **نظام نموذجي للكتل النيابية،** يمكن اعتماده وإدخاله في الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، وذلك بهدف تنظيم نشأة الكتل البرلمانية على أسس صحيحة وثابتة، وتنظيم أدائها وتفعيله، وتحديد دورها في المجال

البرلماني، بما يسهم في إنعاش الحياة البرلمانية وانتظامها في إطار الموالاة والمعارضة على أساس القواعد المعمول بها في الديمقراطيات البرلمانية.

4 - العمل على إصلاح عملية التشريع من خلال **إعداد دليل لصياغة التشريعات** على أسس سليمة.

5 - وضع مبادئ وقواعد يجري الاسترشاد بها في تطوير الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية بهدف تفعيل أدائها.

6 - **إعداد صيغ قانونية من شأنها الحيلولة دون تنفيذ قوانين مخالفة للدساتير**، وذلك من أجل سد الثغرات في آليات عمل المجالس والمحاكم الدستورية، وبالتالي تحسين الرقابة على دستورية القوانين. وابتكار صيغ قانونية تحول دون تنفيذ مراسيم تنظيمية مخالفة للقوانين، من طريق سد الثغرات الناجمة عن تحديد الجهات التي لها الحق بمراجعة القضاء الإداري.

7 - **إعداد شرعة نموذجية للمناقبية البرلمانية**، يمكن اعتمادها من قبل البرلمانات العربية، بهدف ضبط تصرفات البرلمانيين، بما يضمن النزاهة والالتزام بالحكم الصالح.

8 - المساهمة في **تفعيل دور هيئات المجتمع المدني**، من خلال شبكة علاقات تربطها بالمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وإقامة أنشطة مشتركة تتناول دور البرلمان، والأنظمة الانتخابية، وثقافة الديمقراطية، وأهمية المشاركة في الانتخابات في قيام الحكم الصالح، كما تتناول تقييم السياسات العامة ومدى إسهامها في توفير شروط العيش الكريم للمواطنين، وتنظيم حملات إعلامية بهدف تنوير الرأي العام، وتجنيد طاقاتهم من أجل ترشيد أداء الحكم، والعمل على تفعيل تواصل هيئات المجتمع المدني مع البرلمانات من طريق إيجاد مراكز مساعدة للبرلمانات، تعمد هيئات المجتمع المدني إلى إنشائها بالتفاهم والتعاون مع المسؤولين في البرلمانات العربية.